

# **Luotsauksen kilpailulle avaamisen vaihtoehdot**

## **Työryhmän loppuraportti**



Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji	
Luotsauksen avaamista kilpailulle selvittänyt työryhmä		Työryhmän loppuraportti	
Puheenjohtaja: Minna Kivimäki		Toimeksiantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	
Sihteerit: Leila Harjula ja Rami Sampalahti		Toimielimen asettamispäivämäärä 11.3.2008	
Julkaisun nimi Luotsauksen kilpailulle avaamisen vaihtoehdot. Työryhmän loppuraportti			
Tiivistelmä Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 11.3.2008 työryhmän selvittämään vaihtoehtoja luotsauksen avaamiseksi kilpailulle. Työryhmän tehtävänä oli aikaisemman selvityksen (julkaisu LVM 11/2008) pohjalta selvittää erityisesti seuraavat seikat: Eri vaihtoehtojen (esim. avoin kilpailu, kilpailuttaminen tai näiden yhdistäminen) käyttökelpoisuus ja vaikutukset kilpailulle avaamisessa, miten taataan merenkulun turvallisuus, miten taataan palvelun saatavuus kaikilla alueilla, hinnoittelumekanismi, miten taataan palvelutaso ja valtion rooli siinä, miten taataan luotsauksen jatkuvuus poikkeusoloissa, riskienhallinta ja vahingonkorvausvastuut ja kilpailun avaamisen hyödyt ja haitat  Tarkasteltuaan tehtävänantonsa mukaisesti luotsaustoiminnan eri järjestämisvaihtoehtojen käyttökelpoisuutta ja vaikutuksia turvallisuuteen, hintaan, palvelutasoon, poikkeusolojen luotsaukseen sekä riskien hallintaan ja vahingonkorvausvastuisiin, työryhmä on päätenyt siihen, että luotsaustoiminnan järjestäminen tarkoituksenmukaisesti on mahdollista usealla eri tavalla.  1) Työryhmä ehdottaa, että luotsaustoiminta järjestettäisiin joko monopolina tai alueellisenä kilpailuttamisena taikka avoimen kilpailun ja kilpailuttamisen yhdistelmänä.  2) Työryhmä ehdottaa, että mikäli luotsaus avataan kilpailulle, seuraavia asioita on vielä selvitettävä lisää: Luotsien kouluttamisen järjestäminen, luotsien ja luotsaustoiminnan riippumattomuusaseman määrittäminen, hinnoittelumekanismien määrittäminen, luotsauksen taloudellisten riskien hallinta ja jako, valtiontaloudelliset vaikutukset ja rahoitus, toimivan mallin luominen kilpailuttamiselle  3) Työryhmä ehdottaa, että kysymys englannin kielen käyttämisestä linjaluotsauskielenä ratkaistaisiin samanaikaisesti mahdollisen kilpailulle avaamisen kanssa.  Työryhmä toteaa, että erityisesti lisäselvitystä vaativien seikkojen vuoksi luotsauksen kilpailulle avaamista koskevat säännökset on mahdollista toteuttaa aikaisintaan vuonna 2010.			
Avainsanat (asiasanat) luotsaus, luotsi, linjaluotsinkirja, kilpailuttaminen			
Muut tiedot Yhteyshenkilöt/LVM Minna Kivimäki			
Sarjan nimi ja numero Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 5/2009		ISSN 1457-7488 (painotuote) 1795-4045 (verkkojulkaisu)	ISBN 978-952-243-016-8 (painotuote) 978-952-243-017-5 (verkkojulkaisu)
Sivumäärä (painotuote) 50	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Liikenne- ja viestintäministeriö		Kustantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	



Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för öppnande av lotsningen för konkurrens Ordförande: Minna Kivimäki Sekreterare: Leila Harjula och Rami Sampalahti		Typ av publikation <b>Arbetsgruppens slutrapport</b>
		Uppdragsgivare <b>Kommunikationsministeriet</b>
		Datum då organet tillsattes <b>11.3.2008</b>
Publikation <b>Alternativen i öppnandet av lotsningen för konkurrens. Arbetsgruppens slutrapport</b>		
Referat <p>Kommunikationsministeriet tillsatte den 11 mars 2008 en arbetsgrupp som skulle utreda alternativ i öppnandet av lotsningen för konkurrens. Arbetsgruppen hade till uppgift att utifrån en tidigare utredning (publikation KM 11/2008) redogöra speciellt för följande frågor: Användbarheten av olika alternativ (t.ex. öppen konkurrens, konkurrensutsättning eller en kombination av dessa) och deras verkningar i öppnandet för konkurrens, hur sjöfartens säkerhet kan garanteras, hur tillgången till service kan garanteras på alla områden, prissättningsmekanismen, hur servicenivån och statens roll i den kan garanteras, hur en fortsatt lotsning kan garanteras i undantagsförhållanden, riskhanteringen och skadeståndsansvaren samt för- och nackdelarna i öppnandet av lotsningen för konkurrens.</p> <p>Efter att enligt sitt uppdragsgivande ha betraktat användbarheten av de olika alternativen att ordna lotsningsverksamheten och deras verkningar på säkerheten, priset, servicenivån, lotsningen i undantagsförhållanden samt riskhanteringen och skadeståndsansvaren har arbetsgruppen kommit fram till att lotsningsverksamheten kan ordnas ändamålsenligt på flera olika sätt.</p> <p>1) Arbetsgruppen föreslår att lotsningsverksamheten ordnas antingen som monopol eller som regional konkurrensutsättning eller som kombination av öppen konkurrens och konkurrensutsättning.</p> <p>2) Arbetsgruppen föreslår att om lotsningen öppnas för konkurrens, ska följande frågor utredas mera: Ordandet av utbildningen för lotsarna, bestämmandet av lotsarnas och lotsningsverksamhetens oberoende ställning, bestämmandet av prissättningsmekanismen, hanteringen och delningen av lotsningens ekonomiska risker, verkningarna för statsfinanserna, finansieringen, skapandet av en fungerande modell för konkurrensutsättningen.</p> <p>3) Arbetsgruppen föreslår att frågan om användningen av engelska som språk i linjelotsningen avgörs samtidigt med eventuellt öppnande av lotsningen för konkurrens.</p> <p>Arbetsgruppen bedömer att speciellt på grund av olika frågor som behöver kompletterande utredningar är det möjligt att verkställa bestämmelserna om öppnande av lotsningen för konkurrensen tidigast 2010.</p>		
Nyckelord <b>Lotsning, lots, linjelotsbrev, konkurrensutsättning</b>		
Övriga uppgifter <b>Kontaktperson vid kommunikationsministeriet är Minna Kivimäki.</b>		
Seriens namn och nummer <b>Kommunikationsministeriets publikationer 5/2009</b>		ISSN <b>1457-7488 (trycksak) 1795-4045 (nätpublikation)</b>
ISBN <b>978-952-243-016-8 (trycksak) 978-952-243-017-5 (nätpublikation)</b>		
Sidoantal (trycksak) <b>50</b>	Språk <b>finska</b>	Pris
Distribution <b>Kommunikationsministeriet</b>		Sekretessgrad <b>offentlig</b>
Förlag <b>Kommunikationsministeriet</b>		



Authors (from body; name, chairman and secretary of the body) Working group on opening pilotage services to competition	Type of publication Final report of the working group		
Chair: Minna Kivimäki	Assigned by Ministry of Transport and Communications		
Secretaries: Leila Harjula and Rami Sampalahti	Date when body appointed 11 March 2008		
Name of the publication Alternative methods of opening pilotage services to competition			
Abstract <p>On 11 March 2008 the Ministry of Transport and Communications appointed a working group to examine the opportunities for opening pilotage services to competition. The task of the working group was to focus, on the basis of a previous study (Ministry of Transport and Communications publication 11/2008), on the following aspects: the feasibility and impacts of different alternatives to open pilotage services to competition (e.g. open competition, competitive tendering, or a combination of these two); how to ensure service availability in all regions; pricing mechanisms; the state's role in ensuring the level of service; how to ensure pilotage services in exceptional circumstances; risk management, liabilities for damages, and the advantages and disadvantages of opening the services to competition.</p> <p>After having examined the feasibility and impacts of the various administrative structures on safety, price, service level, pilotage in exceptional circumstances, risk management, and liabilities for damages, the working group is of the opinion that there are several possible options for providing pilotage services.</p> <p>1) The working group proposes that pilotage services be carried out either as monopoly, as a result of regional competitive tendering, or as a combination of open competition and competitive tendering.</p> <p>2) If pilotage is opened to competition, it is the working group's proposal that further studies be carried out on the following: training for pilots, defining the independent status of pilots and pilotage services, defining the pricing mechanism, management and distribution of the financial risks related to pilotage, funding and impacts on central government finances, creating a well-functioning model for competitive tendering.</p> <p>3) The working group proposes that the question of using English as the language in pilotage be solved in connection with the possible opening to competition.</p> <p>The working group states that regulations concerning the process of opening pilotage services to competition could be adopted in 2010 at the earliest, particularly because of the issues requiring further studies.</p>			
Keywords pilotage, pilot, pilotage exemption certificate, competitive tendering			
Miscellaneous Contact person at the Ministry: Minna Kivimäki			
Serial name and number Publications of the Ministry of Transport and Communications 5/2009	ISSN 1457-7488 (printed version) 1795-4045 (electronic version)	ISBN 978-952-243-016-8 (printed version) 978-952-243-017-5 (electronic version)	
Pages, total (printed version) 50	Language Finnish	Price	Confidence status Public
Distributed and published by Ministry of Transport and Communications			

## **LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖLLE**

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 3.12.2007 päätöksellään LVM130:00/2007 työryhmän selvittämään luotsauslain muutostarpeita. Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotus luotsauslakiin tarpeelliseksi muutoksiksi, jos luotsaus päätetään pitää Luotsausliikelaitoksen yksinoikeutena sekä arvio siitä, mitä asiakokonaisuuksia tulisi selvittää ja vaikutuksia arvioida, jos luotsauspalvelut päätettäisiin avata kilpailulle. Työryhmän toimikausi oli 3.12.2007–15.2.2008. Työryhmä antoi 15.2.2008 päivätyn selvityksen, joka on julkaistu liikenne- ja viestintäministeriön julkaisusarjassa numerolla 11/2008.

Liikenne- ja viestintäministeriö jatkoi 11.3.2008 työryhmän toimikautta päätöksellään LVM030:00/2008. Työryhmän tehtävänä oli aikaisemman selvityksen pohjalta selvittää erityisesti seuraavat seikat:

- eri vaihtoehtojen (esim. avoin kilpailu, kilpailuttaminen tai näiden yhdistäminen) käyttökelpoisuus ja vaikutukset kilpailun avaamisessa,
- miten taataan merenkulun turvallisuus,
- miten taataan palvelun saatavuus kaikilla alueilla,
- hinnoittelumekanismi,
- miten taataan palvelutaso ja valtion rooli siinä,
- miten taataan luotsauksen jatkuvuus poikkeusoloissa,
- riskienhallinta ja vahingonkorvausvastuut, sekä
- kilpailun avaamisen hyödyt ja haitat.

Lisäksi työryhmän tuli selvityksensä pohjalta tehdä ehdotus luotsaustoiminnan järjestämisestä. Työryhmän toimikausi oli 15.3.–31.12.2008. Työryhmän kokoonpanoa täydennettiin valtiovarainministeriön ja Kilpailuviraston edustajilla.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut hallitusneuvos Mikael Nyberg liikenne- ja viestintäministeriöstä 1.10.2008 saakka ja siitä eteenpäin kansainvälisten asioiden neuvos Minna Kivimäki liikenne- ja viestintäministeriöstä. Työryhmän jäseninä ovat toimineet merenkulkuneuvos Sirkka-Heleena Nyman liikenne- ja viestintäministeriöstä, merenkulkuneuvos Aila Salminen liikenne- ja viestintäministeriöstä, neuvotteleva virkamies Mika Mäkilä liikenne- ja viestintäministeriöstä, johtaja Matti Aaltonen Merenkulkulaitoksesta, lakimies Leila Harjula Merenkulkulaitoksesta, budjettineuvos Esko Tainio valtiovarainministeriöstä ja kilpailuasiainneuvos Riitta Ryhänen Kilpailuvirastosta. Työryhmän sihteereiksi kutsuttiin lakimies Leila Harjula Merenkulkulaitoksesta ja määrättiin ylitarkastaja Rami Sampalahti liikenne- ja viestintäministeriöstä. Työryhmä koontui 11 kertaa.

Työryhmän työn tueksi tilattiin konsulttiselvitys. Konsultiksi valittiin Deloitte & Touche Oy. Konsultin tehtävänä oli laskea luotsauksen taloudellisia tunnusmerkkejä viidelle eri luotsauksen toteuttamisvaihtoehdolle. Arvioitavat toteuttamisvaihtoehdot olivat monopoli, alueellinen kilpailuttaminen, satamakohtainen kilpailuttaminen ja avoin kilpailu sekä avoimen kilpailun ja kilpailuttamisen yhdistäminen. Konsulttiselvitys on luovutettu liikenne- ja viestintäministeriölle työryhmän käyttöä varten.

Työryhmä on työnsä aikana kuullut puolustusministeriön ja rajavartiolaitoksen esikunnan sekä työ- ja elinkeinoministeriön edustajia.

Työryhmä järjesti kuulemistilaisuuden, jossa kuultiin seuraavia tahoja: Elinkeinoelämän keskusliitto, Luotsausliikelaitos, Luotsiliitto ry, Suomen Satamaliitto ry, Suomen Laivameklariliitto ry, Suomen Varustamot ry, Baltic Pilot Oy Ab, Suomen Yrittäjät, Sataoperaattorit Ltd, Suomen Laivanpäälystöliitto ry, Suomen Konepäälystöliitto ry, Joensuun satama, Kalajoen Satama, Kotkan Satama ja World Wildlife Fund (WWF).

Työryhmä esittää toimeksiantonsa mukaisesti seuraavaa:

Tarkasteltuaan tehtävänantonsa mukaisesti luotsaustoiminnan eri järjestämisvaihtoehtojen käyttökelpoisuutta ja vaikutuksia turvallisuuteen, hintaan, palvelutasoon, poikkeusolojen luotsaukseen sekä riskien hallintaan ja vahingonkorvausvastuisiin, työryhmä on päättänyt siihen, että luotsaustoiminnan järjestäminen tarkoituksenmukaisesti on mahdollista usealla eri tavalla.

Työryhmällä on ollut käytössään luotsaukseen liittyviä taloudellisia laskelmia, kansainvälisiä vertailuja ja alan toimijoiden ja muiden viranomaisten näkemyksiä. Työryhmä on lähtenyt siitä, että luotsinkäyttövelvollisuus säilytetään nykyisessä laajuudessaan. Luotsinkäyttövelvollisuus perustuu yhteiskunnan intressiin varmistaa alusliikenteen turvallisuus Suomen aluevesillä. Turvallisuuden varmistaminen on ollut kaikissa tarkastelluissa malleissa ensisijainen lähtökohta. Työryhmä on pitänyt palvelutason turvaamista ja luotsauksen kokonaiskustannusten hallintaa keskeisinä arviointiperusteina. Luotsauspalvelujen hinnan tulee olla kohtuullinen kaikilla luotsattavilla väylillä. Palvelutason tulee olla nykyistä vastaava, eli palvelun on oltava saatavissa kohtuullisessa ajassa kaikilla väylillä. Palvelujen tuottamisen tulee olla kustannustehokasta kaikilla vähimmäispalvelutasoilla. Palveluiden tuottamisessa on otettava huomioon myös valtiontaloudelliset vaikutukset.

Vireillä olleista luotsausta koskeneista Euroopan yhteisön lainsäädäntöhankkeista on nähtävissä, että vaikka komissio on katsonut luotsauksen luonteeltaan kaupalliseksi palveluksi, se on samalla painottanut luotsauksen erityispiirteitä ja varsinkin siihen liittyviä julkisen palvelun näkökohtia ja meriturvallisuus- ja ympäristön suojeluvaiikutuksia. Tällä hetkellä ei ole odotettavissa, että EU:ssa aloitettaisiin luotsausta koskevia säädöshankkeita. Työryhmä katsoo, ettei EU-lainsäädäntö lähtökohtaisesti sisällä erityisiä vaatimuksia luotsaustoiminnan järjestämistavasta.

Näistä lähtökohdista työryhmä on päättänyt esittämään seuraavia vaihtoehtoja luotsaustoiminnan järjestämiselle:

1. Nykyisen kaltaisen monopolin säilyttäminen
2. Alueellinen kilpailuttaminen
3. Sovellettu avoin kilpailu eli avoin kilpailu täydennettynä alueellisella kilpailuttamisella.

Mikäli luotsaustoiminta päätetään avata kilpailulle, työryhmä toteaa, että asiaan liittyy vielä jatkoselvitystä vaativia kysymyksiä, kuten:

- Luotsien kouluttamisen järjestäminen
- Luotsien ja luotsaustoiminnan riippumattomuusaseman määrittäminen
- Hinnoittelumekanismien määrittäminen
- Luotsauksen taloudellisten riskien hallinta ja jako
- Valtiontaloudelliset vaikutukset ja rahoitus
- Toimivan mallin luominen kilpailuttamiselle.

Ottaen huomioon linjaluotsauksen kielikysymyksen vaikutuksen luotsausmarkkinoihin, työryhmä myös esittää, että tämä kysymys ratkaistaan siinä yhteydessä, jolloin tehdään päätökset luotsaustoiminnan järjestämisestä tulevaisuudessa.

Työryhmä esittää, että nyt tehty selvitys lähetetään lausunnolle. Tämän jälkeen lausuntojen ja tässä selvityksessä esitettyjen näkökulmien pohjalta tehtäisiin päätökset luotsaustoiminnan järjestämisestä. Työryhmä toteaa, että erityisesti lisäselvitystä vaativien seikkojen vuoksi luotsauksen kilpailulle avaamista koskevat säännökset on mahdollista toteuttaa aikaisintaan vuonna 2010.

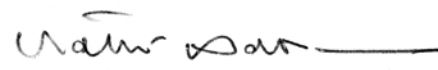
9.1.2009



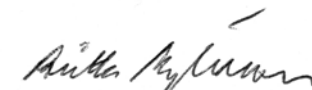
Minna Kivimäki



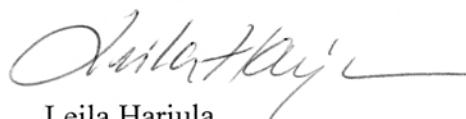
Sirkka-Helena Nyman



Matti Aaltonen



Riitta Ryhänen



Leila Harjula



Aila Salminen



Mika Mäkilä



Esko Tainio

## SISÄLLYSLUETTELO

1. TEHTÄVÄNANTO .....	6
1.1 Luotsauslain muutostarpeita selvittänyt työryhmä .....	6
1.2 Luotsauksen avaamista kilpailulle selvittämään asetettu työryhmä .....	6
2. TAUSTA .....	7
2.1 Kilpailun tehtävät ja edellytykset .....	7
2.2 EU-säätely .....	8
3. NYKYTILA .....	9
3.1 Luotsausta koskeva lainsäädäntö .....	9
3.2 Luotsaustoiminnan harjoittaminen .....	9
3.3 Luotsausta koskevat säännökset .....	10
3.3.1 Luotsauksen ja luotsin määritelmät .....	10
3.3.2 Luotsinkäyttövelvollisuus ja siitä vapautuminen .....	10
3.3.3 Luotsia koskevat säännökset .....	11
3.3.4 Luotsin ohjauskirja .....	12
3.4 Linjaluotsinkirja .....	12
3.5 Erivapaus luotsinkäyttövelvollisuudesta .....	13
3.6 Liikenne- ja viestintäministeriön ja Merenkululaitoksen tehtävät .....	13
3.7 Luotsien ja linjaluotsien koulutus .....	14
3.8 Luotsauksessa ja linjaluotsauksessa käytettävät kielet .....	14
3.9 Luotsausliikelaitos .....	16
3.9.1 Luotsausliikelaitoksen toimiala ja tehtävät .....	16
3.9.2 Luotsausalueet ja luotsiasemat .....	16
3.9.3 Luotsinvälitys .....	17
3.9.4 Luotsausliikelaitoksen henkilöstö .....	17
3.9.5 Luotsien kuljetuskalusto .....	17
3.9.6 Luotsausmaksu .....	17
3.10 Alusliikennepalvelu ja luotsaus .....	18
4. KANSAINVÄLINEN VERTAILU .....	19
4.1 Yleistä .....	19
4.2 Luotsinkäyttövelvollisuus .....	20
4.3 Luotsit ja luotsiorganisaatiot .....	20
4.4 Luotsien koulutus .....	21
5. KUULEMISET .....	21
5.1 Puolustusministeriö ja rajavartiolaitos .....	21
5.2 Työ- ja elinkeinoministeriö .....	22
5.3 Toimialan näkemykset .....	23
6. LUOTSAUSTOIMINNAN VAIHTOEHTOJEN ARVIOINTI .....	24
6.1 Työryhmän lähtökohdat ja tarkastelemat vaihtoehdot .....	24
6.2 Merenkulun turvallisuus .....	25
6.2.1 Yleistä .....	25
6.2.2 Monopoli .....	26
6.2.3 Alueellinen kilpailuttaminen .....	26
6.2.4 Sovellettu avoin kilpailu .....	26
6.3 Palvelun saatavuus ja palvelutaso koko maassa .....	26
6.3.1 Yleistä .....	26
6.3.2 Monopoli .....	27



6.3.3 Alueellinen kilpailuttaminen .....	27
6.3.4 Sovellettu avoin kilpailu .....	28
6.4 Hinnoittelumekanismi .....	28
6.4.1 Yleistä .....	28
6.4.2 Monopoli .....	28
6.4.3 Alueellinen kilpailuttaminen .....	28
6.4.4 Sovellettu avoin kilpailu .....	29
6.5 Luotsauksen jatkuvuus poikkeusoloissa .....	29
6.5.1 Yleistä .....	29
6.5.2 Monopoli .....	29
6.5.3 Alueellinen kilpailuttaminen ja sovellettu avoin kilpailu .....	29
6.6 Riskienhallinta ja vahingonkorvausvastuut .....	30
6.6.1 Yleistä .....	30
6.6.2 Monopoli .....	30
6.6.3 Alueellinen kilpailuttaminen ja sovellettu avoin kilpailu .....	30
6.7 Koulutus ja työvoiman saatavuus .....	30
6.7.1 Yleistä .....	30
6.7.2 Monopoli .....	30
6.7.3 Alueellinen kilpailuttaminen ja sovellettu avoin kilpailu .....	31
6.8 Taloudelliset vaikutukset .....	31
6.8.1 Luotsausmaksu .....	31
6.8.2 Kustannustekijät .....	31
6.8.3 Verotuksen vaikutus .....	32
6.8.4 Luotsin ja luotsaustoimintaa harjoittavan yrityksen riippumattomuus taloudellisista tekijöistä .....	32
6.8.5 Linjaluotsauksen kielikysymys .....	32
6.8.6 Valtiontaloudelliset vaikutukset .....	33
6.8.7 Muita havaintoja .....	34
6.9 Luotsaustoiminnan tehokkaan järjestämisen arviointi .....	35
6.9.1 Yleistä .....	35
6.9.2 Monopoli .....	35
6.9.3 Kilpailun avaaminen .....	36
6.9.4 Kilpailuttaminen .....	36
6.9.5 Sovellettu avoin kilpailu .....	37
7. TYÖRYHMÄN ESITYS .....	38

## LIITTEET

Liite 1 Väylät ja luotsipaikat

Liite 2 Luotsausalueet ja luotsiasemat

## 1. TEHTÄVÄNANTO

### 1.1 Luotsauslain muutostarpeita selvittänyt työryhmä

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 3.12.2007 päätöksellään LVM130:00/2007 työryhmän selvittämään luotsauslain (940/2003) muutostarpeita. Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotus luotsauslakiin tarpeellisiksi muutoksiksi, jos luotsaus päätetään pitää Luotsausliikelaitoksen yksinoikeutena sekä arvio siitä, mitä asiakokonaisuuksia tulisi selvittää ja vaikutuksia arvioida, jos luotsauspalvelut päätettäisiin avata kilpailulle. Työryhmän toimikausi oli 3.12.2007–15.2.2008.

Työryhmä antoi 15.2.2008 päivätyyn selvitykseen, jossa on kuvattu luotsausta koskevaa kansallista ja kansainvälistä sääntelyä, luotsauksen sisältöä, nykyistä luotsaustoimintaa sekä mahdollisia vaihtoehtoja luotsaustoiminnan järjestämiselle. Työryhmä on esittänyt toimeksiantonsa mukaisesti luotsauksen kilpailulle avaamiseen liittyvien seikkojen selvittämistä ja vaikutusten arviointia. Työryhmän selvitys on julkaistu liikenne- ja viestintäministeriön julkaisusarjassa numerolla 11/2008.

### 1.2 Luotsauksen avaamista kilpailulle selvittämään asetettu työryhmä

Liikenne- ja viestintäministeriö jatkoi 11.3.2008 luotsauslain muutostarpeita selvittäneen työryhmän toimikautta päätöksellään LVM030:00/2008 muuttaen sen toimeksiantoa siten, että työryhmän tehtävänä on ollut selvittää luotsauspalvelujen kilpailulle avaamiseen liittyviä periaatteita ja asiakokonaisuuksia, arvioida kilpailun avaamisen vaikutuksia ja tehdä ehdotuksensa luotsaustoiminnan järjestämisestä. Työryhmän toimikausi on ollut 15.3.2008–31.12.2008. Työryhmää täydennettiin valtiovarainministeriön ja Kilpailuviraston edustajilla.

Työryhmän tehtävänä on ollut luotsauslain muutostarpeita selvittäneen työryhmän selvityksen pohjalta selvittää erityisesti seuraavat seikat:

- eri vaihtoehtojen (esim. avoin kilpailu, kilpailuttaminen tai näiden yhdistäminen) käyttökelpoisuus ja vaikutukset kilpailun avaamisessa,
- miten taataan merenkulun turvallisuus,
- miten taataan palvelun saatavuus kaikilla alueilla,
- hinnoittelumekanismi,
- miten taataan palvelutaso ja valtion rooli siinä,
- miten taataan luotsauksen jatkuvuus poikkeusoloissa,
- riskienhallinta ja vahingonkorvausvastuut, sekä
- kilpailun avaamisen hyödyt ja haitat.

Työryhmän työn tueksi tilattiin konsulttiselvitys. Konsultiksi valittiin Deloitte & Touche Oy. Konsultin tehtävänä oli laskea luotsauksen taloudellisia tunnusmerkkejä viidelle eri luotsauksen toteuttamisvaihtoehdolle. Arvioitavat toteuttamisvaihtoehdot olivat monopoli, alueellinen kilpailuttaminen, satamakohtainen kilpailuttaminen, avoin kilpailu sekä avoimen kilpailun ja kilpailuttamisen yhdistäminen.

## 2. TAUSTA

### 2.1 Kilpailun tehtävät ja edellytykset

Yleisestä hintasääntelystä luovuttiin Suomessa vuoteen 1988 mennessä. Tuolloin voimaan tulleen kilpailunrajoituslain tavoitteeksi asetettiin terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen, sillä kilpailun nähtiin olevan sekä julkisen vallan että elinkeinoelämän itsensä toteuttamaa sääntelyä suotuisampi hyödykkeiden tuotannon, jakelun organisoinnin ja taloudellisten resurssien kohdentamisen mekanismi. Lain perusteissa todettiin, että taloudellisessa kilpailussa yritykset edistävät asiakkaidensa, kansantalouden ja myös omaa etuaan pyrkimällä pitämään omat suoritteensa haluttavampina kuin kilpailevat tuotteet tai palvelut sekä ponnistelemalla jatkuvasti uusien keksintöjen tai tuotteiden ja tuotantoprosessien parantamisen hyväksi.

Taloudellisen kilpailun perustehtävä on aikaansaada tehokas taloudellisten resurssien kohdentuminen eri käyttökohteisiin markkinoilla tapahtuvan hajautetun päätöksenteon oloissa. Syksyllä 2008 julkaistun Kilpailukatsauksen (Kilpailuviraston selvityksiä 2/2008) mukaan määritelmä pitää sisällään kolme tärkeää näkökulmaa:

1. Resurssien saaminen mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön yksilöiden markkinoilla ilmaisemien preferenssien ja tunnettujen toimintamahdollisuuksien perusteella (staattinen tehokkuus)
2. Uusien ja aikaisemmin tuntemattomien, hyvinvointia kohottavien tuotantomahdollisuuksien (uudet hyödykkeet tai tuotantoprosessit) havaitseminen ja käyttöönotto (dynaaminen tehokkuus)
3. Hajauttamalla taloudellista päätöksentekoa taloudellinen kilpailu luo osaltaan edellytyksiä poliittiselle demokratialle ja sosiaaliselle oikeudenmukaisuudelle.

Kilpailukatsauksessa todetaan, että kilpailullista toimintamallia on vahvistanut erityisesti EU-jäsenyys. Integraatioon osallistuminen on muuttanut myös institutionaalista toimintaympäristöä samaan suuntaan. Tältä osin voidaan viitata mm. OECD:n vuonna 2003 sääntelystä ja markkinoiden toimivuudesta tekemään maaraorttiin, jossa Suomessa toteutetut sääntelyuudistukset, erityisesti liikelaitosuudistus ja energia- ja telemarkkinoiden kilpailun vapauttaminen, saivat kiitosta, kuten myös ne monet toimenpiteet, joilla on purettu valtion perinteisesti vahvaa asemaa taloudessa. Valtio on pyrkinyt luopumaan kilpailullisille markkinoille sopivista toiminnoista, ja julkinen sektori on siirtynyt yhä enemmän julkisten palvelujen tuottamisesta niiden mahdollistamiseen. Tästä on kuitenkin alakohtaisia poikkeuksia, joten sääntelyn määrä ylittää Suomessa edelleen EU:n keskiarvon erityisesti valtion ohjauksessa, jossa ei ole vuosien 1998-2003 välillä tapahtunut merkitsevää muutosta johtuen julkisen yritystoiminnan määrästä, valtionyritysten koosta ja suorasta valtion ohjauksesta (julkinen omistajuus) sekä hintasääntelyn ja määräys- ja kontrollisääntelyn käytöstä (osallistuminen liiketoimintaan). Maaraortissa kiinnitetään myös huomiota tuottavuuden matalaan tasoon suojatun ja julkisen sektorin palveluissa.

## 2.2 EU-sääntely

Liikenne on toimiala, jolla on sekä kansallisella että EU-tasolla paljon erityissääntelyä. EU-tason sääntelyn taustalla on se, että pyrkiessään kuljetuspalvelumarkkinoiden kilpailun avaamiseen EY:n komissio on usein päätnyt liikennemuotoikohtaisiin uudistuksiin. Meriliikenteen alalla luotsausta koskevat uudistusehdotukset sisältyivät komission vuonna 2004 tekemään ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi pääsystä satamapalvelujen markkinoille (KOM/2004/654).

Direktiiviehdotuksessa todetaan, että luotsaus katsotaan luonteeltaan kaupalliseksi palveluksi. Ehdotetussa sääntelyssä kiinnitetään kuitenkin huomiota luotsauksen erityispiirteisiin ja varsinkin siihen liittyviin julkisen palvelun näkökohtiin ja meriturvallisuutta ja ympäristönsuojeluvaiikutuksiin, joiden ja luotsauksen pakollisuuden perusteella luotsaustoimilupiin voitaisiin soveltaa erityisen tiukkoja kriteereitä. Mm. navigointiolosuhteiden ja -valmiuksien perusteella toimivaltaiset viranomaiset voisivat myös tapauskohtaisesti pitää itsellään tai myöntää tietyille organisaatiolle yksinoikeudet luotsipalvelujen tarjontaan tietyssä satamassa. Tällöin jäsenvaltioilta edellytettäisiin raportointia toimista, joilla luotsipalvelujen tehokkuutta on pyritty parantamaan.

Koska ehdotus ei edennyt sitovaksi yhteisön lainsäädännöksi, luotsausta järjestettäessä tulee noudattaa EU:n perustamissopimuksen määräyksiä, erityisesti sen kilpailu- ja valtiontukisääntöjä. Lisäksi on otettava huomioon perustamissopimuksen 86 artikla, jonka tarkoituksena on estää jäsenvaltioita käyttämästä määräys- ja sääntelyvaltaansa omaan yritystoimintaansa ja erityis- tai yksinoikeuden nojalla toimiviin yrityksiin nähden taloudellista kilpailua vääristävällä tavalla. Varsinkin yksinoikeuden myöntäminen merkitsee vakavaa puuttumista markkinoiden toimintaan, sillä sen seurauksena kilpailu kokonaan estyy. Tämän vuoksi tällainen toimenpide on sallittu vain erittäin painavin perustein. Niinpä esimerkiksi mahdollisia turvallisuus- ja palvelutasotavoitteita arvioitaessa kiinnitetään huomiota siihen, ovatko tavoitteet saavutettavissa kilpailua vähemmän vääristävin keinoin, esimerkiksi pätevyysvaatimuksin, toimilupasääntelyllä tai SGEI-palveluvelvoitteilla (Services of General Economic Interest, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut). SGEI-palvelut ovat perustamissopimuksen 16 ja 86 artiklassa tarkoitettuja yleishyödyllisiä palveluja, jotka samalla usein tavoittelevat myös voittoa. Niille on kuitenkin leimallista ennen kaikkea yleishyödyllisyys. Jäsenvaltio on sen vuoksi asettanut niille erityisiä julkisen palvelun velvoitteita. Ko. palvelut liittyvät tehtäviin, jotka palvelevat yhteiskuntaa kokonaisuudessaan ja jotka tähtäävät sen taloudellisten, sosiaalisten ja alueellisten tavoitteiden toteuttamiseen.

Valtion liikelaitosmallin soveltuvuutta yhteismarkkinoilla selvitetään parhaillaan valtiovarainministeriön asettaman johtoryhmän ja hallinnonalakohtaisten valmistelutyöryhmien toimesta 31.12.2009 mennessä.

### 3. NYKYTILA

#### 3.1 Luotsausta koskeva lainsäädäntö

Luotsausta koskevat säännökset sisältyvät luotsauslakiin (940/2003) ja luotsauksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen (982/2003), Luotsausliikelaitoksesta annettuun lakiin (983/2003) ja Luotsausliikelaitoksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen (980/2003) sekä Merenkululaitoksesta annettuun lakiin (939/2003) ja Merenkululaitoksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen (504/2006).

Merilain (674/1994) 6 luvun 10 §:n 3 momentti sisältää yleissäännöksen luotsinkäyttövelvollisuudesta. Sen mukaan päällikön on kutsuttava luotsi, milloin se aluksen turvallisuuden vuoksi on tarpeen.

Vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 7 §:ssä säädetään, että valtio ja kunta eivät vastaa luotsauksessa aiheutetusta vahingosta.

Luotsauslain 21 §:n 2 momentin nojalla Merenkululaitos on 30.12.2003 antanut määräykset (Dnro 2004/50/2003) luotsin ohjauskirjan ja linjaluotsinkirjan myöntämiseen liittyvistä kirjallisista tutkinnoista ja koeluotsauksista. Mainitun säännöksen nojalla Merenkululaitos myös pitää luetteloa myöntämistään luotsin ohjauskirjoista, linjaluotsinkirjoista ja erivapauksista. Luotsauslain 21 §:n 3 momentin nojalla Merenkululaitos on 19.12.2008 antanut uusitut määräykset (Dnro 2316/510/2008) luotsattavista väylistä, luotsausmatkoista ja luotsipaikoista sekä julkaissut niistä luettelon.

Luotsauksen maksullisuudesta ja laivanisännän maksuvelvollisuudesta säädetään luotsauslain (940/2003) 6 §:ssä. Pykälässä viitataan Luotsausliikelaitoksesta annettuun lakiin (938/2003), jonka 4 §:ssä säädetään Luotsausliikelaitoksen oikeudesta periä luotsausmaksua sekä luotsausmaksun perusteista. Luotsausmaksun yksikkö hinnasta säädetään tarkemmin Luotsausliikelaitoksen luotsausmaksusta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1396/2006). Luotsauspalvelu ei tapahdu liiketoiminnan muodossa ja siitä ei siten synny Luotsausliikelaitokselle arvonlisäverovelvollisuutta.

Luotsin ja linjaluotsin tutkintoon liittyvistä suoritteista perittävistä maksuista sekä luotsinkäyttövelvollisuudesta ja luotsauspalveluiden tarjoamisvelvollisuudesta myönnettävistä vapautuksista perittävistä maksuista on säännökset valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla annetussa liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa Merenkululaitoksen maksullisista suoritteista (1175/2007).

#### 3.2 Luotsaustoiminnan harjoittaminen

Luotsaustoiminta siirrettiin vuoden 2004 alusta lukien Merenkululaitokselta Luotsausliikelaitokselle, joka perustettiin Merenkululaitoksen organisaatiouudistuksen yhteydessä hoitamaan luotsauspalvelua. Merenkululaitokselle jäivät ne luotsaustoimintaan kuuluvat tehtävät, jotka eivät muun lain mukaan kuulu Luotsausliikelaitokselle.

Luotsaustoiminnan harjoittaminen on luotsauslain 4 §:n 1 momentissa säädetty Luotsausliikelaitoksen tehtäväksi. Luotsausliikelaitoksen on tarjottava luotsauslaissa tarkoitettuja luotsauspalveluja Suomen vesialueella ja niillä Saimaan kanavan vuokra-alueen väylillä, joilla lain mukaan on käytettävä luotsia. Luotsausliikelaitoksesta annetun lain 2 §:ssä säädetään Luotsausliikelaitoksen tehtäväksi huolehtia luotsauslain mukaisten luotsauspalvelujen tarjonnasta sekä muista luotsauslaissa säädettyistä luotsaukseen liittyvistä tehtävistä ja velvollisuuksista luotsauslaissa määritellyillä vesialueilla.

Merenkulkulaitos määrää luotsauslaissa olevan valtuutussäännöksen nojalla luotsattavat väylät, luotsausmatkat ja luotsipaikat. Kauppamerenkulun väyliä oli vuonna 2007 yhteensä 4 150 kilometriä, joista sisävesiväyliä oli 771 kilometriä. Ulkomaan merikuljetuksia hoidettiin vuonna 2007 kaikkiaan 52 sataman kautta. Kuljetukset ovat keskittyneet suurimpiin satamiin. Luotsipaikkoja, joissa luotsi nousee alukseen tai poistuu aluksesta, oli vuoden 2008 lopussa 37. Väylät ja luotsipaikat on esitetty liitteessä 1.

Kunnat saavat satamajärjestyksen nojalla määrätä luotsauksesta satama-alueella. Tällöin luotsauksella ei tarkoiteta luotsauslaissa säädettyä luotsausta, vaan luotsauslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua satama-alueella tapahtuvaa, aluksen ohjailuun liittyvää toimintaa, jossa henkilö toimii aluksen päällikön neuvonantajana sekä vesialueen ja merenkulun asiantuntijana. Satamilla ei kuitenkaan nykyisin ole enää erityisiä satamaluotseja. Jos satamajärjestys edellyttää luotsausta satama-alueella, Luotsausliikelaitoksen luotsit hoitavat myös satamaluotsauspalvelut.

### **3.3 Luotsausta koskevat säännökset**

#### *3.3.1 Luotsauksen ja luotsin määritelmät*

Luotsauslain 2 §:n mukaan luotsauksella tarkoitetaan alusten ohjailuun liittyvää toimintaa, jossa luotsi toimii aluksen päällikön neuvonantajana sekä vesialueen ja merenkulun asiantuntijana ja luotsilla henkilöä, jonka Merenkulkulaitos on myöntämällä hänelle ohjauskirjan hyväksynyt toimimaan luotsina Suomen vesialueella sekä Saimaan kanavan vuokra-alueella.

#### *3.3.2 Luotsinkäyttövelvollisuus ja siitä vapautuminen*

Aluksella on luotsauslain 5 §:n mukaan luotsinkäyttövelvollisuus Suomen vesialueella ja Saimaan kanavan vuokra-alueella olevilla luotsattaviksi väyliksi määritellyillä vesialain (264/1961) 4 luvun 1 §:ssä tarkoitetuilla yleisillä kulkuväylillä, jos aluksen lastin vaarallisuus tai haitallisuus taikka aluksen koko sitä edellyttävät. Luotsinkäyttövelvollisuus ei kuitenkaan koske luotsauslain 5 §:n 3 momentissa erikseen mainittuja aluksia. Luotsinkäyttövelvollisista aluksista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Luotsauslain 5 §:n 4 momentissa säädetään aluksista, jotka on vapautettu aluksen kokoon perustuvasta luotsinkäyttövelvollisuudesta laissa säädettyin edellytyksin. Luotsinkäyttövelvollisuudesta vapautettuja ovat alukset, joiden päällikölle Merenkulkulaitos on myöntänyt väylä- ja aluskohtaisen linjaluotsinkirjan ja alukset, joille Merenkulkulaitos

on myöntänyt erivapauden sekä Saimaan vesialueella liikennöivät kotimaanliikenteen alukset.

Merenkulkulaitos voi kuitenkin luotsauslain 5 §:n 5 momentin mukaan turvallisuus- tai ympäristönsuojelullisista syistä päättää, että nimetyn päällikön tai tietyn aluksen tulee käyttää luotsia muutoinkin kuin silloin, kun siihen luotsauslain mukaan on velvollisuus.

Luotsinkäyttövelvollisista aluksista noin 60 prosenttia käyttää linjaluotsia tai aluksilla on erivapaus luotsinkäyttövelvollisuudesta. Luotsausliikelaituksen hoidettavaksi jää siten noin 40 prosenttia alusliikenteen luotsauksista.

### *3.3.3 Luotsia koskevat säännökset*

Luotsin tehtävistä, vastuusta ja velvollisuuksista sekä kelpoisuusvaatimuksista säädetään luotsauslaissa. Luotsin ohjauskirjan myöntää Merenkulkulaitos, joka luotsauslain nojalla myös valvoo, että luotsit noudattavat luotsauslakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Luotsausta koskevat työnjohdolliset määräykset luotsi saa työantajaltaan. Alusta luotsatessaan luotsi toimii aluksen päällikön neuvonantajana sekä vesialueen ja merenkulun asiantuntijana.

Luotsin varsinaisena tehtävänä ovat aluksen luotsaus ja siihen liittyvät toimenpiteet. Luotsauslain 8 §:n 1 momentin mukaan luotsin on annettava luotsattavan aluksen päällikölle aluksen turvallisen kulun kannalta tarpeelliset tiedot ja ohjeet sekä valvottava niitä aluksen ohjailuun ja käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä, joilla on merkitystä alusliikenteen turvallisuudelle ja ympäristönsuojelulle.

Luotsaustoiminnan ohella luotsi on luotsauslain 8 §:n 2 momentin mukaan velvollinen ilmoittamaan alusliikennepalvelulle kaikista havainnoistaan, joilla on merkitystä merenkulun, aluksen ja siinä olevien ihmisten turvallisuuden, ympäristönsuojelun tai meri- ja tullivalvonnan kannalta. Lisäksi luotsin on ilmoitettava luotsattavalle alukselle sattuneista tai luotsattavan aluksen aiheuttamista vahingoista ja vaadittaessa annettava näistä lisätietoja viranomaisille.

Luotsi on luotsauslain 8 §:n 1 momentin mukaisesti vastuussa luotsauksesta. Aluksen päällikkö on luotsauslain 7 §:n 1 momentin mukaisesti kuitenkin vastuussa aluksensa ohjailusta myös silloin, kun hän noudattaa luotsin antamia aluksen ohjailuun liittyviä ohjeita.

Luotsin vastuuseen liittyy oleellisesti luotsauslain 11 §:ssä säädetty luotsin oikeus kieltäytyä luotsauksesta tai keskeyttää luotsaus. Luotsilla on oikeus kieltäytyä luotsauksesta tai keskeyttää luotsaus, jos hän katsoo, että matkan aloittaminen tai jatkaminen vaarantaa luotsattavan aluksen, siinä olevien ihmisten, muun vesiliikenteen tai ympäristön turvallisuutta. Luotsin on tällöin välittömästi ilmoitettava kieltäytymisen tai keskeyttämisen perusteet aluksen päällikölle sekä ilmoitettava luotsauksesta kieltäytymisestä tai sen keskeyttämisestä alusliikennepalvelulle.

Luotsauslain 17 §:ssä on virka-apua koskeva säännös. Se mukaan luotsilla on oikeus saada tarvittaessa valtion aluksen päälliköltä sekä poliisilta, rajavartiolaitokselta ja tullilaitokselta virka-apua.

Luotsausliikelaitoksesta annetun lain 2 §:n 3 momentin mukaan Luotsausliikelaitoksen on varauduttava hoitamaan tehtäviään myös poikkeusoloissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että luotseilla on myös varautumistehtäviä.

### *3.3.4 Luotsin ohjauskirja*

Luotsin ohjauskirjasta ja sen myöntämisen edellytyksistä säädetään luotsauslain 12 §:ssä ja tarkemmin luotsauksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:ssä. Luotsin ohjauskirjan hakijalta edellytetään merikapteeninkirjaa, sellaista terveyttä ja kuntoa, jota vaaditaan kauppa-aluksessa kansipalveluksessa työskentelevältä, harjoittelumatkoja erityyppisillä aluksilla ohjauskirjaan merkittävällä väylällä, Merenkululaitoksen järjestämän kirjallisen tutkinnon ja koeluotsauksen hyväksyttyä suorittamista sekä tarvittavaa suomen ja ruotsin kielen taitoa.

Merenkululaitos myöntää luotsien ohjauskirjat. Ohjauskirja myönnetään määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi ja se voidaan hakemuksesta uudistaa luotsauslaissa säädetyin edellytyksin. Luotsin ohjauskirjan peruuttamisesta on säännökset luotsauslain 13 §:ssä.

Luotsin ohjauskirjoja myönnetään vuosittain noin 60 - 80 kappaletta. Vuonna 2007 ohjauskirjoja myönnettiin 78 kappaletta ja vuoden 2007 lopussa voimassa olevia luotsin ohjauskirjoja oli yhteensä 518 kappaletta. Samalla luotsilla on ohjauskirjoja usealle eri väylälle.

### **3.4 Linjaluotsinkirja**

Merenkululaitos voi vapauttaa aluksen päällikön aluksen kokoon perustuvasta luotsinkäyttövelvollisuudesta myöntämällä hänelle alus- ja väyläkohtaisen linjaluotsinkirjan. Linjaluotsinkirja voidaan vastaavin edellytyksin myöntää myös aluksen perämiehelle. Luotsinkäyttövelvollisuudesta vapautuminen edellyttää kuitenkin, että aluksen päälliköllä on linjaluotsinkirja.

Linjaluotsinkirjasta ja sen myöntämisen edellytyksistä säädetään luotsauslain 14 §:ssä ja tarkemmin luotsauksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:ssä. Linjaluotsinkirjan hakijalta edellytetään aluksen päällikkönä tai perämiehenä hankittua navigointikoke-musta linjaluotsinkirjaan merkittävällä väylällä, Merenkululaitoksen järjestämän kirjallisen tutkinnon ja koeluotsauksen suorittamista sekä suomen tai ruotsin kielen hallitsemista tarvittavassa laajuudessa.

Linjaluotsinkirja myönnetään määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi ja se voidaan hakemuksesta uudistaa luotsauslaissa säädetyin edellytyksin. Linjaluotsinkirjan peruuttamisesta säädetään luotsauslain 15 §:ssä.



Linjaluotsaus mahdollistaa linjaliikenteelle luotsien saatavuudesta riippumattoman liikennöinnin, turvallisuuden kuitenkaan vaarantumatta. Määrällisesti tarkastellen Helsinki, Kotka-Hamina-Loviisa-satamaryhmä, Hanko ja Turku ovat tärkeimmät linjaluotsatun liikenteen satamat. Ulkomaalaisista eniten linjaluotsinkirjoja on ruotsalaisilla ja virolaisilla. Alueellisesti eniten ulkomaan kansalaisilla on linjaluotsinkirjoja Helsinkiin johtaville väylille, seuraavina tulevat Kotka ja Turku.

Linjaluotsinkirjoja myönnetään vuosittain noin 210 - 240 kappaletta. Vuonna 2007 linjaluotsinkirjoja myönnettiin 224 kappaletta ja vuoden 2007 lopussa voimassa olevia linjaluotsinkirjoja oli yhteensä 1210 kappaletta. Aluksen päälliköllä voi olla linjaluotsinkirja usealle eri väylälle.

### **3.5 Erivapaus luotsinkäyttövelvollisuudesta**

Luotsinkäyttövelvollisuutta koskevasta erivapaudesta ja sen myöntämisen edellytyksistä säädetään luotsauslain 16 §:ssä ja tarkemmin luotsauksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 10 §:ssä. Merenkululaitos voi hakemuksesta myöntää aluskohtaisen erivapauden alukselle, jonka päälliköllä on pitkäaikainen kokemus liikenteestä Suomen aluevesillä tai Saimaan vesialueella joko hakemuksen kohteena olevassa tai vastaavanlaisessa aluksessa. Erivapaus voidaan myöntää myös aluksen perämiehelle samoin edellytyksin, jos aluksen vahdinpito sitä edellyttää. Erivapauden myöntämisen edellytyksenä on, ettei alusturvallisuus tai ympäristö vaarannu. Erivapauteen voidaan liittää ehtoja.

Erivapaus myönnetään määräajaksi, kuitenkin enintään viideksi vuodeksi ja se voidaan hakemuksesta uudistaa samoin edellytyksin kuin se voidaan myöntää. Erivapauden peruuttamisesta säädetään luotsauslain 16 §:n 5 momentissa.

Erivapaudet luotsinkäyttövelvollisuudesta ovat yleisiä kotimaanliikenteessä liikennöivillä aluksilla, joiden nettovetoisuus on alle 1 000, mutta joiden pituus yli 60 metriä. Hinaajille on yleensä myönnetty erivapaus luotsinkäyttövelvollisuudesta niiden suorittaessa hinauksia. Jos hinaaja suorittaa hinausavustusta satamissa ja satamien tuloväylillä, on avustettava alus kuitenkin luotsinkäyttövelvollinen. Lisäksi erivapauksia on myönnetty jäänmurtajille, joiden päälliköillä on pitkäaikainen kokemus eri alueiden jäänmurtotoiminnasta ja liikennöinnistä Suomen vesialueella.

Erivapauksia luotsinkäyttövelvollisuudesta myönnetään vuosittain noin 100 - 150 kappaletta. Vuonna 2007 erivapauksia myönnettiin 145 kappaletta ja vuoden 2007 lopussa voimassa olevia erivapauksia oli yhteensä 499 kappaletta.

### **3.6 Liikenne- ja viestintäministeriön ja Merenkululaitoksen tehtävät**

Luotsauslain täytäntöönpano ja lain noudattamisen ylin valvonta kuuluvat luotsauslain 18 §:n mukaan liikenne- ja viestintäministeriölle ja lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvoo Merenkululaitos.

Merenkululaitokselle on luotsauslain 21 §:ssä annettu valtuutus antaa tarkemmat määräykset luotsin ohjauskirjan ja linjaluotsinkirjan myöntämiseen liittyvistä kirjallisista

tutkinnoista ja koeluotsauksista sekä pitää luetteloa myöntämistään luotsin ohjauskirjoista, linjaluotsinkirjoista ja erivapauksista. Lisäksi Merenkululaitoksella on valtuutus antaa tarkemmat määräykset luotsattavista väylistä, luotsausmatkoista ja luotsipaikoista sekä julkaista niistä luetteloa.

Merenkululaitos myöntää, uudistaa ja tarvittaessa peruuttaa luotsien ohjauskirjat, linjaluotsinkirjat ja erivapaudet luotsinkäyttövelvollisuudesta. Lisäksi Merenkululaitos myöntää luotsauslain 21 §:n 4 momentissa säädettyin edellytyksin poikkeuksia Luotsausliikelaitokselle luotsauspalvelujen tarjoamisvelvollisuudesta ja aluksille poikkeuksia luotsinkäyttövelvollisuutta koskevien säännösten noudattamisesta.

### **3.7 Luotsien ja linjaluotsien koulutus**

Luotsin ohjauskirjan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalla on merikapteeninkirja. Linjaluotsinkirjan myöntäminen edellyttää hakijalta vähintään vahtiperämiehenkirjaa ja navigointikokemusta aluksen päällikkönä tai perämiehenä hakemuksen kohteena olevassa aluksessa tai vastaavanlaisessa aluksessa linjaluotsinkirjaan merkittävällä väylällä.

Luotsin tai linjaluotsin tehtäviin kouluttautuminen ja perehtyminen perustuvat nykyisin käytännön työssä saatuun opetukseen ja harjoitteluun, koska luotseille ja linjaluotseille ei ole ollut tarjolla oppilaitoksessa järjestettyä tai muulla tavoin suoritettavaa erityistä koulutusta. Luotsausliikelaitos huolehtii palveluksessaan olevien luotsioppilaiden kouluttamisesta ja luotsien osaamisen kehittämisestä ja niihin liittyvästä harjoittelusta. Linjaluotsien koulutuksesta ja harjoittelusta huolehtivat heidän työnantajavarustamonsa. Käytännön harjoittelu suoritetaan ohjatusti vanhemman luotsin tai linjaluotsinkirjan haltijan johdolla aluksilla.

Syksyllä 2008 järjestettiin varustamojen aloitteesta ensimmäinen luotseille ja linjaluotseille tarkoitettu luotsauksen kurssi varustamojen, Luotsausliikelaitoksen, Merenkululaitoksen ja Aboa Maren yhteistyönä. Kurssille osallistui mainittujen tahojen edustajia sekä tarkkailijoita. Kurssilla käsiteltiin laajasti ja monipuolisesti luotsausympäristöön, luotsaukseen, aluksen käsittelyyn sekä luotsin ja linjaluotsin työhön liittyviä asioita. Lisäksi koulutukseen sisältyi simulaattoriharjoituksia. Kurssista on saatu positiivista ja rakentavaa palautetta. Kurssien järjestämistä tullaan todennäköisesti jatkamaan.

### **3.8 Luotsauksessa ja linjaluotsauksessa käytettävät kielet**

Luotsin ohjauskirjaa koskevan luotsauslain 12 §:n mukaan ohjauskirjan myöntämisen eräänä edellytyksenä on, että hakijalla on tarvittava suomen ja ruotsin kielen taito. Näiden lisäksi luotsilla tulee olla riittävä englannin kielen taito, jotta hän pystyy kommunikoimaan aluksen päällikön kanssa. Käytännössä merikapteeninkirjan suorittamisen on katsottu täyttävän vaadittavan englannin kielen taidon.

Luotsauslain linjaluotsinkirjaa koskevassa 14 §:ssä säädetään, että linjaluotsinkirjan eräänä myöntämisen edellytyksenä on, että hakija hallitsee tarvittavassa laajuudessa suomen tai ruotsin kieltä.

Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä on selvittänyt tarvetta kokeilla englannin kielen käyttöä linjaluotsauksessa ja todennut, ettei kokeiluun ole tarvetta. Työryhmässä selvitettiin myös englannin kielen hyväksymistä pysyvästi linjaluotsauksen kieleksi, mutta tämän todettiin edellyttävän riskienhallintakeinojen selvittämistä (työryhmän loppuraportti LVM 14/2007). Englannin kielen käytöstä tehtiin turvallisuusarviointi (TKK 2007), jonka perusteella suositeltiin, että ainakin toistaiseksi on syytä jättää toteuttamatta englannin kielen käyttöönotto linjaluotsauksen kieleksi sellaisenaan, ilman tehokkaiden riskienhallintakeinojen käyttöönottoa.

Merenkulun operatiiviseen kieleen ja kommunikaatioon liittyviä riskejä ja riskienhallintakeinoja, erityiskysymyksenä englanninkielinen linjaluotsaus, on selvitetty VTT:n syksyllä 2008 julkaisemassa tutkimuksessa (tutkimusraportti nro VTT-R-05835-08). Tutkimuksen tulosten perusteella operatiivisessa kommunikaatiossa on kolme valtakieltä: suomi, englanti ja ruotsi. Kaikki kyselyyn osallistuneet arvioivat englannin kielen taitonsa vähintään välttäväksi. Vaaratilanne- ja onnettomuusraportit sekä kyselyyn vastanneiden havainnot kommunikaatio-ongelmien esiintymisestä ja niiden seurauksista kertovat siitä, että eri kielten käyttö ja kommunikaatio-ongelmat merenkulun operatiivisessa toiminnassa ovat riskitekijöitä, jotka saattavat olla olennaisessa osassa myös onnettomuuksien synnyssä. Tutkimuksen aineiston perusteella ei voitu tehdä arvioita siitä, eroavatko linjaluotsatut, normaalisti luotsatut, erivapaudella liikkuvat alukset ja ilman luotsinkäyttövelvollisuutta liikkuvat alukset toisistaan onnettomuusriskin suhteen.

Tutkimuksen tulosten perusteella voidaan todeta, että tällä hetkellä on jo tarve kehittää kieleen ja kommunikaatioon sekä myös muihin esiin tulleisiin ongelmiin liittyviä riskienhallintakeinoja. Kyselyaineiston perusteella yksi tärkeimmiksi kehitettäväksi koetuista riskienhallintakeinoista oli englannin kielen hyväksyminen ainoaksi viralliseksi kieleksi merenkulussa.

Suomen satamissa käyneiden ulkomaan liikenteen alusten määrä on kasvanut viimeisen parinkymmenen vuoden aikana merkittävästi ja suomalaisten alusten osuus kaikista satamakäynneistä on samalla vähentynyt. Liikenteen määrän ennustetaan tulevaisuudessa edelleen lisääntyvän merituonin ja -viennin lisääntymisen myötä. Kieleen ja kommunikaatioon liittyvien ongelmien määrän voidaan näin ennakoida pikemminkin lisääntyvän kuin vähentyvän. Merenkulun operatiiviset toimijat raportoivat kyselyssä kommunikaatioon liittyviä ongelmia sekä toivat selkeästi esiin tarpeen käyttää tilannekohtaisia riskienhallintakeinoja. He toivat esiin myös tarpeen kehittää yleisiä riskienhallintakeinoja kieleen ja kommunikaatioon liittyvien ongelmien hallitsemiseksi.

Kyselyn perusteella tärkeimmiksi kehitettäväksi keinoiksi nousivat:

- Englannin kieli ainoana virallisena kielenä
- Komentosiltamiehityksen pätevyyden varmistaminen
- Pakollinen kattava kielikoulutus ja -testi virallisesti hyväksytyillä kielillä
- Hinaajaa tarvitseville aluksille luotsinkäyttövelvollisuus
- Englannin kieli kolmantena linjaluotsitutkintokielenä
- Riittävän komentosiltamiehityksen varmistaminen
- Linjaluotsauskäytännöt
- Merenkulun ”peruskoulutus”.

### 3.9 Luotsausliikelaitos

#### 3.9.1 Luotsausliikelaitoksen toimiala ja tehtävät

Luotsausliikelaitoksen toimialana on Luotsausliikelaitoksesta annetun lain 2 §:n mukaan vesiliikenteen turvallisuutta ja toimintaedellytyksiä tukevat palvelut ja niiden kehittäminen ensisijaisesti luotsauspalvelujen ja niihin liittyvien muiden palvelujen ja tuotteiden avulla. Luotsausliikelaitoksen tehtävänä on huolehtia luotsauslain mukaisten luotsauspalvelujen tarjonnasta sekä muista luotsauslaissa säädetyistä luotsaukseen liittyvistä tehtävistä ja velvollisuuksista luotsauslaissa määritellyillä vesialueilla. Lisäksi Luotsausliikelaitos varautuu hoitamaan tehtäviään myös poikkeusoloissa sen mukaan kuin liikenne- ja viestintäministeriö erikseen määrää.

Vuoden 2007 aikana luotsattiin yhteensä 36 466 kertaa. Luotsauksista kertyi yhteensä 722 878 luotsattua merimailia. Luotsausten kappalemäärissä on ollut viime vuosina laskeva suunta, kun taas luotsattujen merimailien määrä on kasvanut. Vuonna 2007 luotsausten kappalemäärät vähenivät 0,9 prosenttia vuoden 2006 määristä. Luotsattujen merimailien määrä puolestaan kasvoi 2,5 prosentilla. Kappalemäärien vähenemiseen vaikuttaa liikennöivien alusten koon kasvu. Mailien lisääntyminen selittyy liikenteen siirtymisellä lyhyempien luotsausmatkojen satamista pidempien luotsausmatkojen satoon.

Liikenne- ja viestintäministeriön Luotsausliikelaitokselle asettama luotsauspalvelujen saatavuutta koskeva palvelutasotavoite (enintään kahden tunnin odotusaika merialueilla ja kuuden tunnin odotusaika Saimaan alueella) toteutui vuonna 2007 merialueilla 99,99-prosenttisesti ja Saimaan alueella 99,94-prosenttisesti. Liikelaitos jäi tavoitteistaan seitsemässä tapauksessa, mikä vastaa 0,02 prosenttia kaikista luotsauksista. Palvelutasotavoitteen alitukset johtuivat liikenteen ruuhkautumisesta ja luotsaushenkilöstön lepoaika-säännösten noudattamisesta siten, että palvelu odotusajan puitteissa ei ollut mahdollista.

Luotsausliikelaitoksen liikevaihto vuonna 2007 oli 40,8 milj. euroa. Liikevaihto ylitti vuoden 2006 liikevaihdon 1,2 milj. eurolla (2006: 39,6 milj. euroa) ja valtion talousarviossa annetun tavoitteen 2,7 milj. eurolla. Kasvua edellisvuoteen oli 3,1 prosenttia.

#### 3.9.2 Luotsausalueet ja luotsiasemat

Luotsaustoiminta on jaettu seitsemään alueeseen, joita ovat Kotkan, Helsingin, Raumanmeren, Saaristomeren, Merenkurkun, Perämeren sekä Saimaan kanavan ja Saimaan luotsausalueet. Kullekin alueelle on nimitetty alueluotsivanhin.

Luotsiasemia on 13. Luotsiasemien lisäksi on tarpeellinen määrä tukiasemia lähinnä saaristossa. Luotsi- ja tukiasemista Luotsausliikelaitoksen omistuksessa on 10 asemaa ja vuokrakiinteistöissä toimii 20 asemaa. Luotsausalueet ja luotsiasemien sijainti on esitetty liitteessä 2.

### 3.9.3 Luotsinvälitys

Luotsinvälitys on Luotsausliikelaitoksen luotsauspalvelujen tilauskeskus, jossa otetaan vastaan luotsintilaukset ja varmistetaan, että alukset saavat luotsin kuten on sovittu. Luotsausliikelaitoksen luotsinvälitys on jaettu kolmeen luotsintilausalueeseen (eteläinen, itäinen ja läntinen alue). Luotsinvälitys on keskitetty yhteen toimipisteeseen Helsinkiin, jossa on päivystys vuorokauden ympäri vuoden jokaisena päivänä. Luotsinvälityksen työvälineinä käytetään luotsauksen toiminnanohjausjärjestelmää (PilotWeb) sekä AIS-web-tilannekuvajärjestelmää.

Luotsausliikelaitos on vuoden 2007 alusta avannut internetissä asiakkaiden käyttöön asiointipalvelun, joka sisältää luotsauksen ennakoilmoitus- ja tilauslomakkeen sekä liikenneluettelon, joka tarjoaa mahdollisuuden ajantasaiseen tilauksen ja luotsauksen etenemisen seurantaan aluksittain ja alueittain.

### 3.9.4 Luotsausliikelaitoksen henkilöstö

Luotsausliikelaitoksen palveluksessa vuonna 2007 oli 404 henkilöä, joista operatiivisessa toiminnassa oli 379 henkilöä ja hallinnossa 25 henkilöä. Vuoden 2008 lopussa palveluksessa olevien luotsien määrä oli 190 henkilöä. Luotsikutterinhoitajia on tarvittu noin 150 henkilötyövuoden verran. Luotsinvälittäjiä oli 18 henkilöä.

### 3.9.5 Luotsien kuljetuskalusto

Luotsausliikelaitoksella on luotsien kuljetuksia varten 30 nopeaa luotsivenettä, 35 luotsikutteria ja 30 autoa. Luotsikuttereita käytetään vaativissa olosuhteissa ja jäissä kulkeamiseen. Jos jääolosuhteet ovat esteenä kutterin käytölle, luotsien kuljetuksiin käytetään hydrokoptereita tai moottorikelkkoja. Erityistapauksissa luotsit kuljetetaan aluksille jäänmurtajilla tai hinaajilla.

Luotsikuttereita ja -veneitä uusitaan investointiohjelman puitteissa, mutta suuresta määrästä johtuen osa luotsikuttereista on yli 40 vuotta vanhoja ja osa nopeista luotsiveneistä yli 30 vuotta vanhoja.

### 3.9.6 Luotsausmaksu

Luotsauspalvelusta perittävästä maksusta säädetään Luotsausliikelaitoksesta annetun lain (938/2003) 4 §:ssä ja Luotsausliikelaitoksen luotsausmaksusta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1396/2006). Luotsauspalvelu on arvonlisäverotonta. Uudenmaan verovirasto on Luotsausliikelaitokselle antamassaan ohjauspäätöksessä (16.12.2003 nro 030H344) katsonut, että Luotsausliikelaitoksen harjoittamaa luotsauspalvelua pidetään viranomaistoimintana, joka ei tapahdu liiketoiminnan muodossa, ja josta ei siten synny Luotsausliikelaitokselle arvonlisäverovelvollisuutta.

Luotsattavalta alukselta peritään kiinteä yksikköhintaan perustuva maksu. Perusmaksu kannetaan 50 prosentilla korotettuna, jos kaksi luotsia säännösten mukaisesti tai pyynnöstä toimittaa luotsauksen. Perusmaksun lisäksi peritään odotusmaksua asetuksen 4 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.

Asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan Saimaan kanavalla ja Saimaan vesistöalueella peritään alennettuun yksikköhintaan perustuvaa perusmaksua. Alemmasta maksutasosta johtuvat tulonmenetykset korvataan Luotsausliikelaitokselle valtion talousarviossa tähän tarkoitukseen varatusta määrärahasta.

Valtioneuvoston asetus on voimassa vuoden 2009 loppuun.

### **3.10 Alusliikennepalvelu ja luotsaus**

Ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 11/1981, SOLAS) mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ylläpitämään alusliikennepalvelua paikoissa, missä se alusliikenteen määrän ja siihen liittyvien riskien vuoksi on tarpeen. Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet mahdollisuuksien mukaan noudattamaan alusliikennepalvelua ylläpitäessään Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) suosituksia sekä huolehtimaan siitä, että niiden lipun alla olevat alukset noudattavat alusliikennepalvelusta annettuja sääntöjä. SOLAS-yleissopimuksen mukaan rannikkovaltio voi määrätä alusliikennepalvelun pakolliseksi ainoastaan aluevesillään.

Alusliikennepalvelu, VTS (Vessel Traffic Service) Suomen aluevesillä perustuu alusliikennepalvelulakiin (623/2005), alusliikennepalvelusta annettuun valtioneuvoston asetukseen (763/2005) ja liikenne- ja viestintäministeriön tekemään alusliikennepalvelun perustamispäätökseen.

Alusliikennepalveluun osallistuminen on pakollista Suomen aluevesillä aluksille, joiden suurin pituus on vähintään 24 metriä. Alusliikennepalvelun tarkoituksena on alusliikenteen turvallisuuden ja tehokkuuden lisääminen sekä alusliikenteestä ympäristölle aiheutuvien haittojen ehkäiseminen. Aluksille annetaan tietoja muusta liikenteestä, sää- ja jääolosuhteista sekä vedenkorkeudesta, väylien ja turvalaitteiden kunnosta sekä muita turvalliseen liikennöintiin vaikuttavista seikoista.

Voimassa olevan perustamispäätöksen mukaan vaaratilanteiden ja ruuhkien ehkäisemiseksi alusliikennettä ohjataan pysyvillä liikennejärjestelyillä, joita ovat ohitus- ja kohtaamiskiellot, liikenteen porrastus matkan suhteen sekä lähtölupamenettelyt. Lisäksi tunnistetuille aluksille voidaan antaa niiden pyynnöstä tai vaaratilanteen välttämiseksi navigointiapua alueilla, joilla liikennettä valvotaan tutkan avulla. Perustamispäätöksessä on myös määritelty palvelua antavat VTS-keskukset, niiden sijainti ja tekniset järjestelmät.

Merenkulkulaitos on VTS-viranomainen, joka ylläpitää VTS-palveluja laissa ja ministeriön perustamispäätöksessä määritellyllä tavalla ja valvoo ja ohjaa alusliikennettä VTS-keskuksessa ylläpidettävän, VTS-järjestelmään kuuluvien tutkien ja muiden sensorien avulla muodostettavan alusliikenteen tilannekuvan perusteella.

Lisäksi VTS-viranomainen voi suoraan laissa olevan säännöksen nojalla, poikkeavien sää-, jää- tai vedenkorkeusolosuhteiden vuoksi tai erikoiskuljetuksen, meripelastustapahtuman tai muun liikennettä rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi tilapäisesti määrätä vesialueen, väylän tai väylän osan suljettavaksi, aluksia ankkuriin tai takaisin laituriin tai tilapäisiä nopeusrajoituksia.

Alusliikennepalvelu ja luotsaus ovat toisistaan erillisiä, itsenäisiä toimintoja. Alusliikennepalvelun tehtävänä on varmistaa alusten turvallinen ja sujuva kulku VTS-alueella. Aluksen osallistuminen alusliikennepalveluun ei poista aluksen päällikön vastuuta aluksen ohjailusta eikä korvaa aluksessa olevaa luotsia tai hänen vastuutaan tehtävänsä suorittamisesta eikä luotsin vastuuta luotsauksesta.

Merenkulkulaitos valvoo käytännössä luotsaustoimintaa ja luotsinkäyttövelvollisuuden toteutumista alusten VTS-keskuksille tekemien ilmoitusten sekä alusten liikkumisen seurannan perusteella.

## **4. KANSAINVÄLINEN VERTAILU**

### **4.1 Yleistä**

Työryhmä päätti selvittää luotsauksen järjestämisvaihtoehtojen arvioimiseksi muissa maissa valittuja luotsauksen toteuttamismalleja. Jo aiemmin on selvitetty Hollannin, Norjan, Ruotsin, Saksan ja Tanskan valitsevat mallit. EU:ssa on tehty 1994 EU Pilota-ge Study.

Työryhmä pyysi ulkoasiainministeriön välityksellä selvitykset maista, joissa luotsaus on tai on ollut kilpailtua toimintaa. Maiksi valittiin Argentiina, Australia, Iso-Britannia, Turkki ja Yhdysvallat.

Ongelman muodostaa vaikeus löytää Suomea vastaavia olosuhteita, jolloin voitaisiin saada vertailukelpoista tietoa. Jäljelle jäävät lähinnä erilaisista malleista löytyvät uudet toimintatavat ja niiden arviointi. Luotsaus katsotaan yleisesti turvallisuuslähtöiseksi toiminnaksi, jossa luotsin riippumattomuus on haluttu turvata myös kilpailuolosuhteissa.

Luotsi on Alankomaita lukuun ottamatta kaikissa EU-maissa aluksen päällikön neuvonantaja ja vastuu aluksesta on yksin päälliköllä. Alankomaissa luotsi on päällikön ohella aluksen navigoinnista vastaava henkilö.

Luotsit ovat kaikissa EU-maissa rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän alaisia. Joissain maissa luotsi voidaan rikosoikeudellisen seuraamuksen (sakko tai vankeus) lisäksi tuomita menettämään ohjauskirjansa. Luotsin rikosoikeudellinen vastuu Suomessa on oikeusseuraamusten valossa keskimäärin samaa tasoa kuin muissa EU-maissa.

Luotsien vahingonkorvausvastuussa on suuria maakohtaisia eroja. Tahallisen tai törkeän tuottamuksen perusteella luotsi joutuu vahingonkorvausvastuuseen kaikissa EU-maissa. Tätä lievempään tuottamukseen syylistynyt luotsi ei joissain maissa ole ollenkaan korvausvelvollinen. Joissain maissa luotsin korvausvelvollisuudelle on asetettu yläraja,

joka on sama tuottamuksen asteesta riippumatta. Luotsin korvausvastuun yläraja on suuri mm. Saksassa ja Espanjassa, jossa luotsauksesta vastaa yksityisoikeudellinen organisaatio.

Luotsin vahingonkorvausvastuu Suomessa on melko alhainen verrattuna muiden EU-maiden korvausvastuuseen.

#### **4.2 Luotsinkäyttövelvollisuus**

Luotsinkäyttövelvollisuuden aste vaihtelee maittain. Yleensä luotsinkäyttö on pakollista tietyin poikkeuksin ja vapautumismahdollisuuksin.

Luotsilla on lähtökohtainen velvollisuus suorittaa luotsaus. Kuitenkin tietyin edellytyksin luotsi voi kieltäytyä yksittäistapauksessa suorittamasta luotsausta turvallisuussyiden nojalla. Yleensä kyseessä ovat joko vaikeudet päästä luotsattavaan alukseen taikka olosuhteista tai aluksesta johtuvat turvallisuuspuutteet. IMO onkin antanut tästä päätöslauselman Res.A.889(21) koskien luotsiportaita.

#### **4.3 Luotsit ja luotsiorganisaatiot**

Nykyään luotsausta hoidetaan monella eri tavalla. Vaihtoehtoina ovat valtion hallinto, valtion yhtiö, satamahallinto, veljeskunta, korporaatio tai yksityinen yhtiö. Niissä luotsi toimii joko valtion virkamiehenä, työntekijänä tai yksityisoikeudellisena osakkaana. Luotsaus on hoidettu joko kokonaisvaltaisena monopolina, alueellisena monopolina, tai kilpailutettuna mutta alueellaan monopolina tai avoimena kilpailuna. Ruotsissa luotsit ovat Sjöfartsverketin virkamiehiä. Tanskassa luotsauksessa on kilpailevaa toimintaa. Norjassa valtiolle on asetettu palveluntarjoamisvelvoite, jonka lisäksi yksityiset voivat tarjota luotsauspalvelua. Yhdysvalloissa luotsit ovat itsenäisiä ammatinharjoittajia, jotka ovat organisoituneet osavaltioittain oheispalveluja ylläpitäviksi yhteisöiksi. Iso-Britanniassa luotsaus on satamien järjestämää toimintaa. Saksassa luotsaustoiminnasta luotsauspiirin alueella vastaavat luotsiveljeskunnat, Lotsenbrüderschaften, ja liittovaltio on luotsikamari itsenäisesti. Luotsauspiirin alueelle nimitetyt luotsit muodostavat luotsiveljeskunnan, joka on julkisoikeudellinen yhteisö, jonka jäsenkunta maksaa luotsiveljeskunnan toiminnasta syntyvät kustannukset. Luotsiveljeskunnat muodostavat liittovaltion luotsikamarin, joka on julkisoikeudellinen yhteisö. Liittovaltio valvoo liittovaltion luotsikamaria.

Olosuhteet vaihtelevat maittain huomattavasti, jolloin suoraa mallia ei Suomeen sovellettavaksi ole löytynyt. Mikäli luotsaustoiminta päätetään avata kilpailulle, työryhmä toteaa, että olisi syytä selvittää vielä tarkemmin Tanskan ja Saksan valitsema luotsauksen toteuttamistavat.

Monopolin tuomia haittoja on pyritty eräissä maissa ehkäisemään perustamalla kolmikantainen valvontaelin, jossa ovat edustettuina toimivaltaisen viranomaisen ja luotsien lisäksi yleensä varustamojen edustajat. Tämä valvontaelin asettaa toiminnalle vaatimukset ja ehdot, joita tulee noudattaa sekä esittää luotsaustaksan. Luotsinkäyttövelvollisuudesta sekä paikallisista olosuhteista johtuen luotsauksesta perittävät maksut vaihtelevat



suuresti. Luotsaustaksan vahvistaa tai hyväksyy pääsääntöisesti kansallinen hallinto. Luotsausmaksut eivät myöskään aina kata kaikkia kustannuksia, vaan osa saattaa tulla muilla maksujärjestelyillä.

#### **4.4 Luotsien koulutus**

Useimmissa EU:n jäsenmaissa kaikki EU:n kansalaiset voivat toimia luotseina. Luotsien ammattitaito on peruskoulutuksesta (merikapteeni) ja yleisistä kelpoisuusvaatimuksista johtuen korkea kuten myös luotsien keski-ikä. Alalle ei haluta ylimää räisiä yrittäjiä ja toisaalta koulutus saadaan työssä oppimalla, jolloin vaadittavaa ammattitaitoa ei ole markkinoilla vapaasti saatavissa. Koulutus kestää noin 3-12 kuukautta ja se sisältää yleensä jonkin verran teoreettista ja simulaattoriharjoittelua. Luotsin tutkinto voi olla teoreettinen tai käytännön koe taikka niiden yhdistelmä. Luotsien koulutuksessa on suurta vaihtelua eri maiden välillä. IMO on antanut luotsien koulutuksesta ja sertifiointista päätöslauselman Res.A.960(23), jossa määritellään perusvaatimukset luotsien koulutukselle. Jatkokoulutuksessa on erittäin suurta vaihtelua eikä yhdenmukaista linjaa ole. Kansainvälinen majakkajärjestö (IALA) valmistelee parhaillaan kansainvälistä suositusta luotsien koulutuksesta, sertifiointista, pätevyysvaatimuksista yms. Suosituksen lähtökohtana on edellä mainittu IMO:n päätöslauselma. Suosituksen on tarkoitus valmistua vuoden 2009 aikana.

### **5. KUULEMISET**

#### **5.1 Puolustusministeriö ja rajavartiolaitos**

Puolustusministeriön ja rajavartiolaitoksen esikunnan edustajat ovat olleet työryhmän kuultavana 15.10.2008. Puolustusministeriö on antanut työryhmän käyttöön kirjallisen lausunnon luotsauksesta. Puolustusministeriö on korostanut tarvetta turvata luotsaus varautumisen yhteydessä. Poikkeus- ja häiriötilanteessa on oltava varautumisvelvollisuus. Luotsaustoiminnan järjestämismallilla on vaikutusta aluevalvontaan.

Merivoimat eivät sinänsä tarvitse luotsauspalvelua kriisioloissa. Luotsaus liittyy kriisiolojen valmiusväylien käyttöön eli liikenteen ohjaukseen poikkeusreiteille. Valmiusväylien sijainti on salassa pidettävää tietoa. Valmiusväylien käyttö lisää varsinaisten luotsien tarvetta, koska linjaluotsien käyttömahdollisuus on rajoitettua.

Esitettyjen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaan (VN:n periaatepäätös 23.11.2006) ja lainsäädäntöön perustuvien varautumisvelvoitteiden pohjalta puolustusministeriö katsoo tarpeelliseksi kiinnittää huomiota liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluviin valmiusvelvoitteisiin ja niistä huolehtimiseen. Valtakunnan toiminnan kannalta elintärkeän meriliikenteen turvaaminen edellyttää, että luotsaustoiminnan jatkuvuudesta huolehditaan kaikissa tilanteissa ja olosuhteissa.

Puolustusministeriön näkökulmasta keskeisiä kysymyksiä luotsaustoiminnan jatkuvuuden varmistamiseen liittyen ovat:

- Miten varmistetaan luotsaustoiminnan jatkuvuus (lakisääteinen velvoite) normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa?

- Miten mahdollistetaan luotsaustoiminta kauppamerenkulun valmiusväylillä (tieto väylistä ainoastaan viranomaisille luovutettavaa)?
- Miten kaupallinen palveluntarjoaja voidaan velvoittaa huolehtimaan luotsaus-toiminnan jatkuvuudesta poikkeusoloissa?

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi kaksoisjärjestelmän tarkempaa selvittämistä tulevaisuuden toimintamalliksi. Tässä mallissa Suomen valtio varaisi tarvittavan määrän viranomaisluotseja huolehtimaan normaaliolojen luotsauspalveluiden lisäksi luotsaus-toiminnan jatkuvuudesta ja tarpeista myös poikkeustilanteissa. Muilta osin luotsaustoimintaa voisi harkita kilpailutettavaksi.

Rajavartiolaitos on todennut, että heidän toimintaansa luotsauksen järjestämisellä ei ole suoraa vaikutusta. Välttämättömänä on kuitenkin pidetty luotsien tekemiä ilmoituksia poikkeamista. Luotsien ilmoitusvelvollisuus on säädetty lain tasolla. Luotsaustoiminnan organisoinnilla (viranomainen, liikelaitos tai yhtiö) ei sinänsä ole vaikutusta rajavartiolaitoksen toimintaan.

Rajavartiolaitos on kuitenkin tuonut esiin kaupallisessa toiminnassa mahdollisesti ilmenevän eturistiriidan. Luotsien kilpaillessa samoilla markkinoilla on mahdollista, että kynnys jättää ilmoittamatta havaintoja luotsien asiakkaiden toimintaan liittyen on matalampi liiketaloudellisten intressien vuoksi. Lisäksi rajavartiolaitos toteaa, että meripelas-tuskielenä on yleisesti englantia, joskus tapauksesta riippuen myös suomi ja ruotsi.

## 5.2 Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) edustaja on ollut työryhmän kuultavana 21.11.2008. TEM on suhtautunut lähtökohtaisesti kielteisesti monopoleihin silloin, kun tarvittavaa laadukasta palvelua on tarjolla tai mahdollista järjestää myös yksityisten yritysten toimesta. TEM on huomauttanut, että Euroopan unionin perustamissopimuksessa ilmaistu syrjimättömyys ja yritysten välinen tasapuolinen kohtelu soveltuu myös sellaiseen liiketoimintaan, jota valtion omistamat yksiköt harjoittavat. Ei-taloudellista viranomaistoimintaa voidaan kuitenkin harjoittaa valtion yksinoikeutena. Muunlaiselle yksinoikeudelle pitää olla perustamissopimuksen mukaiset perusteet.

TEM on huomauttanut työryhmää siitä, että kilpailulle avaaminen voidaan tehdä monella tapaa. Esimerkiksi toimituslupaehdoilla ja asianmukaisella valvonnalla voidaan varmistaa turvallisuusvaatimusten täyttyminen. Palveluiden saatavuus ja rahoitus voidaan turvata erilaisilla palveluvelvoitteilla, joista maksetaan korvaus.

TEM on esittänyt erääksi vaihtoehdoksi SGEI-mallia, jossa yhteiskunnan välttämättömät palvelut turvataan palveluvelvoitteella, josta aiheutuvat kustannukset korvataan palvelun tarjoajalle komission asiaa koskevan päätöksen mukaisesti. SGEI-mallia koskeva palveluvelvoite voidaan asettaa myös yksityiselle yhtiölle.

TEM on todennut, että painavista syistä kilpailua voidaan rajoittaa esimerkiksi turvallisuuteen liittyvillä ehdoilla, jotka ovat suhteutettuja asetettuihin tavoitteisiin. Tällaiset ehdot voivat liittyä myös huoltovarmuuteen.

### 5.3 Toimialan näkemykset

Työryhmä on järjestänyt kuulemistilaisuuden 11.12.2008, johon osallistuivat Suomen Satamaliitto, Suomen Laivanpäälystöliitto, Luotsiliitto, Suomen Laivameklariliitto, Suomen Varustamot, Baltic Pilot Oy Ab, Kotkan Satama, Elinkeinoelämän Keskusliitto, WWF, Suomen Yrittäjät, Luotsausliikelaitos, Satamaoperaattorit, Suomen Konepäällysteliitto, Joensuun satama ja Kalajoen Satama.

Tilaisuudessa kannatettiin laajasti kilpailulle avaamista, mutta kilpailulle avaamisen muodosta esitettiin erilaisia näkemyksiä. Eniten kannatusta saivat alueellinen kilpailuttaminen ja avoin kilpailu. Kilpailuttamista pidettiin hyvänä vaihtoehtona palvelun turvaamiseksi. Toisaalta alueellista kilpailuttamista yksinoikeudella vastustettiin todellista kilpailua rajoittavana. Kilpailuttamisessa tulee myös ottaa huomioon se, että hallinnolliset kustannukset eivät saa kasvaa saavutettuja hyötyjä suuremmiksi. Avoimesta kilpailusta todettiin yleisesti, että se soveltuu taloudellisesti kannattavalle osalle luotsausmarkkinaa ja kannattamattomalla osalla tulisi soveltaa jotakin muuta toteuttamismallia.

Baltic Pilotin edustaja viittasi julkisten palvelujen kilpailulle avaamista koskevaan OECD:n raporttiin sekä Euroopan yhteisön lainsäädännöstä tuleviin velvoitteisiin. Baltic Pilot katsoi myös, ettei kilpailun avaamisella olisi turvallisuutta heikentävää vaikutusta ja viittasi siihen, että nykytilanteessakin 60 prosenttia liikenteestä on muuta kuin Luotsausliikelaitoksen luotsamaa liikennettä. Suomen Varustamot piti kilpailuttamista tarkoituksenmukaisimpana tapana ja korosti palvelujen saatavuuden turvaamista.

Elinkeinoelämän puolelta muistutettiin avoimen kilpailun eduista. Avoimella kilpailulla syntyy oikea asiakassuhde palvelun tarjoajan ja ostajan välille. Yksinoikeudella toimitaessa - monopoli tai kilpailuttaminen - ei oikeaa asiakassuhdetta synny. Pienten satamien osalta ilmaistiin huoli palvelun tasosta ja hinnasta, palvelutason turvaamista ja turvallisuuden takaamista pidettiin ehdottomana vaatimuksena. Todettiin, että kilpailun avaaminen edellyttää toimivia markkinoita eikä täysin vapaa kilpailu tunnu siten uskottavalta toteuttamistavalta. Vaarana on, että kilpailulle avaaminen nostaa pienten satamien luotsausmaksua ja siten vaikuttaa niiden kilpailuasemaan. Ehdotettiin harkittavaksi, että kilpailua kokeiltaisiin vaiheittain ja alueittain.

Suomen Laivameklariliitto kannatti kilpailulle avaamista. Kilpailuttamisessa tulee kuitenkin ottaa huomioon pienten satamien asema. Lisäksi se katsoi, että yhdistelmämalli ja avoin kilpailu johtavat ”kermankuorintaan” ja lisäksi yhdistelmämalli on erittäin monimutkainen toteuttaa. Laivameklariliitto kannatti mahdollisimman yksinkertaista toteuttamismallia ja piti parhaana toteuttamisvaihtoehtona alueellista kilpailuttamista nykyisellä palveluvelvoitteella.

Luotsiliitto ja Luotsausliikelaitos esittivät perusteluja yksinoikeudella toimivan palveluntarjoajan puolesta. Luotsiliitto piti huolestuttavana kilpailun vaikutusta turvallisuuteen, koska mm. markkinoilla pyritään kustannusten minimoimiseen. Luotsausliikelaitos toi esiin luotsaustoiminnan järjestämisessä huomioitavina seikkoina erityisesti Suomen maantieteellisten ja ilmastollisten erityisolosuhteiden vaikutuksen, kuten rikkonaisen rannikon väylät, lukuisat satamat ja talviolosuhteet. Luotsausliikelaitos korosti teollisuuden riippuvuutta kuljetuspalveluista. Verkostoperiaate on turvannut palvelujen saatavuuden koko maassa. Kilpailun avaaminen laskisi luotsausmaksua tietyissä satamissa,

mutta kustannusvastaavuus nostaisi sitä toisissa. Luotsausliikelaitos korosti myös varautumista poikkeusolosuhteisiin.

Luotsien toiminnan valvonnan osalta Suomen Satamaliitto totesi, että valvonta kohdistuu yksittäisiin luotseihin. Suomen Yrittäjät katsoi, että valvonta on järjestettävissä kaikissa toteuttamisvaihtoehdoissa. Suomen Varustamot katsoi, että valvonta voidaan järjestää kilpailuttamisen yhteydessä nykyisen kaltaisella tavalla.

WWF korosti ympäristönsuojelullisia näkökohtia ja katsoi, ettei luotsauspalveluja tule heikentää laadullisesti ja määrällisesti nykyisestä. Kilpailuvaihtoehdossa pyritään tekemään ”vähemmällä enemmän”, mikä mahdollisesti johtaisi palvelujen laadun heikkenemiseen. Lisäksi WWF korosti viranomaisyhteistyön merkitystä mm. luotsien tekemisen ilmoitusten osalta.

Kirjallisen lausunnon työryhmälle jättivät Suomen Varustamot ja Suomen Vesitieteyhdys. Myös Baltic Pilot toimitti kirjallista materiaalia työryhmälle.

## **6. LUOTSAUSTOIMINNAN VAIHTOEHTOJEN ARVIOINTI**

### **6.1 Työryhmän lähtökohdat ja tarkastelemat vaihtoehdot**

Työryhmällä on ollut käytössään luotsaukseen liittyviä taloudellisia laskelmia, kansainvälisiä vertailuja ja alan toimijoiden ja muiden viranomaisten näkemyksiä. Työryhmä on lähtenyt siitä, että luotsinkäyttövelvollisuus säilytetään nykyisessä laajuudessaan. Luotsinkäyttövelvollisuus perustuu yhteiskunnan intressiin varmistaa alusliikenteen turvallisuus Suomen aluevesillä. Turvallisuuden varmistaminen on ollut kaikissa tarkastelluissa malleissa ensisijainen lähtökohta. Työryhmä on pitänyt palvelutason turvaamista ja luotsauksen kokonaiskustannusten hallintaa keskeisinä arviointiperusteina. Luotsauspalvelujen hinta tulee olla kohtuullinen kaikilla luotsattavilla väylillä. Palvelutason tulee olla nykyistä vastaava, eli palvelu on saatavissa kohtuullisessa ajassa kaikilla väylillä (korkeintaan 2 tuntia odotusta rannikolla ja 6 tuntia Saimaalla). Palvelujen tuottamisen tulee olla kustannustehokasta kaikilla vähimmäispalvelutasoilla. Palveluiden tuottamisessa on otettava huomioon myös valtiontaloudelliset vaikutukset.

EU-lainsäädäntö lähtökohtaisesti pyrkii rajoittamaan jäsenvaltioiden oikeutta puuttua markkinoiden toimintaan. Vireillä olleista luotsausta koskeneista lainsäädäntöhankkeista on kuitenkin nähtävissä, että vaikka komissio on katsonut luotsauksen luonteeltaan kaupalliseksi palveluksi, se on samalla painottanut luotsauksen erityispiirteitä ja varsinkin siihen liittyviä julkisen palvelun näkökohtia ja meriturvallisuus- ja ympäristönsuojeluvaiikutuksia. Tämän perusteella komissio katsoi, että luotsauksen järjestämistapa on mahdollista jättää jäsenvaltion harkintavaltaan. Tällä hetkellä ei ole odotettavissa, että EU:ssa aloitettaisiin luotsausta koskevia säädöshankkeita. Työryhmä katsoo, ettei EU-lainsäädäntö lähtökohtaisesti sisällä erityisiä vaatimuksia luotsaustoiminnan järjestämisestä.

Työryhmä on tarkastellut mahdollisina malleina avointa kilpailua, kilpailuttamista, avoimen kilpailun ja kilpailuttamisen yhdistelmää, satamakohtaista kilpailuttamista ja monopolia. Nykyinen monopoli on toiminut sekä vertailukohtana että mahdollisena

kehitettävänä mallina. Näistä työryhmä on päättänyt arvioimaan tarkemmin kolmea vaihtoehtoa, jotka ovat nykyisen kaltainen monopoli, alueellinen kilpailuttaminen ja sovellettu avoin kilpailu eli avoin kilpailu täydennettynä kilpailuttamisella.

## **6.2 Merenkulun turvallisuus**

### *6.2.1 Yleistä*

Luotsaus on osa logistisen ketjun turvallisuutta. Sen tehtävänä on varmistaa aluksen turvallinen kulku vaikeiden saaristoväylien sekä sää- ja jääolosuhteiden läpi satamiin. Luotsi toimii aluksessa päällikön neuvonantajana ja paikallisena vesialueen asiantuntijana.

Luotsaus on ensi sijassa turvallisuustehtävä, jolla on pitkät perinteet. Luotsausjärjestelmä on luotu nimenomaan turvallisuuden varmistamiseksi. Turvallisuus on tässä kohdin syytä ymmärtää laajasti siten, että se sisältää alus-, liikenne- ja ympäristöturvallisuuden sekä luotsin ammattitaitoon ja yritykseen kohdistuvat vaatimukset. Luotsaus on osa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista.

Luotsauspalvelujen korkean tason säilyttäminen ja laadunvarmistus edellyttää kaikissa vaihtoehtoisissa henkilöstön kelpoisuusvaatimusten, kelpoisuuksien arvioinnin ja hyväksynnän sekä luotsaustoimintaa harjoittavia yrityksiä koskevien vaatimusten nykyistä läpinäkyvämpää sääntelyä. Luotsaustoiminnalle asetettavat yhteiskunnallisen sääntelyn vaatimukset olisi varsinkin kilpailuttamistilanteessa pystyttävä esittämään etukäteen ja riittävän täsmällisesti palveluntarjoajaa ja sen liiketaloudellista kannattavuutta koskevaa arviointia varten.

Luotsaustoiminnan turvallisuuden varmistamiseksi olisi myös järjestettävä menettelyt sen varmistamiseksi, että luotsaustoimintaa harjoittavilla yrityksillä ja niiden henkilöstöllä on edellytykset hoitaa luotsaustehtäviään riippumattomasti ja puolueettomasti merenkulun turvallisuuden varmistamiseksi. Turvallisuusintressin vuoksi olisi erityisen tarkoin arvioitava se, miten luotsaustoiminnan ja muun liiketoiminnan yhteensovittaminen olisi hyväksyttävällä tavalla mahdollista. Tämä arviointi koskee myös Luotsausliikelaitosta sen nykyisessäkin toimintamuodossa.

Luotsauksen järjestämistavasta riippumatta tulee varmistaa, että luotsauksen harjoittamista koskevat säännöt ovat riittävän yksiselitteisiä. Kuulemistilaisuudessa 11.12.2008 nostettiin esiin luotsauksesta kieltäytymisen ja luotsauksen keskeyttämisen perusteiden selkeyttäminen.

Työryhmä katsoo, että kaikissa sen tarkemmin arvioimissa vaihtoehtoisissa turvallisuus voidaan taata henkilöstön kelpoisuusvaatimuksilla, koulutuksella ja toiminnan riittävällä valvonnalla.

### 6.2.2 Monopoli

Monopolissa luotsaus pysyy valtion ohjauksessa. Valvova viranomainen valvoo säädösten noudattamista. Valtion omistajaohjaus asettaa toimijalle erikseen taloudelliset tavoitteet. Valvontajärjestelmä on yksinkertainen, koska valvottavia toimijoita on vain yksi. Monopolissa valtiolla on samanaikaisesti sekä luotsien viranomaisvalvonta että toiminnanohjaus.

### 6.2.3 Alueellinen kilpailuttaminen

Viranomaisen valvomien toimijoiden määrään vaikuttaa olennaiselta osin se, kilpailutaanko alueita toiminnan yksinoikeudella vai kilpailutetaanko useampia palveluntarjoajia samalle alueelle. Joka tapauksessa tarvitaan lisää valvontaresursseja, koska viranomaiselle tulee useampia toimijoita valvottavaksi. Samalla on varmistettava valtion roolin erillisyys sääntelyviranomaisena ja omistajana.

Kilpailuttamisessa voidaan asettaa hyväksyttävät rajat, jotka tarjouksen tekijöiden on täytettävä, kuten esimerkiksi henkilöstömäärä, käytettävä kalusto jne. Valtion suoran toiminnanohjauksen osalta on otettava huomioon kilpailuneutraalisuus suhteessa alalle tuleviin yksityisiin yrityksiin.

Mikäli kaupallista tarjontaa ei synny, valtion on järjestettävä luotsauspalvelun tarjonta turvallisuuden varmistamiseksi.

### 6.2.4 Sovellettu avoin kilpailu

Sovelletussa avoimessa kilpailussa taloudellisesti kannattavilla väylillä olisi vapaa pääsy markkinoille sillä edellytyksellä, että palveluntarjoaja täyttää turvallisuudelle asetetut yhtäläiset ja tasapuoliset ehdot. Muiden väylien luotsaus järjestettäisiin kilpailuttamalla kuten alueellisen kilpailuttamisen mallissa. Valvonnan osalta tilanne vastaisi alueellista kilpailuttamista.

## 6.3 Palvelun saatavuus ja palvelutaso koko maassa

### 6.3.1 Yleistä

Suomelle liikennejärjestelmän toimivuus on tärkeää, koska maa on laaja ja kuljetusetäisyydet ovat pitkiä. On erityisen tärkeää luoda edellytykset sujuvalle ja kustannustehokkaalle logistiikalle. Suomen elinkeinoelämälle keskeistä ovat häiriöttömät ja täsmälliset kuljetukset. Merikuljetukset ovat maantieteellisistä syistä elintärkeitä Suomen ulkomaankaupalle. Noin 80 prosenttia ulkomaankaupan kuljetuksista – viennistä jopa 90 prosenttia - kulkee meriteitse. Toimiva luotsauspalvelu on olennainen osa sujuvaa kuljetusketjua.

Työryhmä on pitänyt luotsauksen järjestämisen lähtökohtana sitä, että luotsinkäyttövelvollisuus säilyy nykyisellään. Tämä tarkoittaa vastaavasti sitä, että luotsausta on tarjottava kaikilla luotsattavilla väylillä kaikissa järjestämismalleissa. Palvelun saatavuus ja palvelutaso on myös säilytettävä nykyisellä tasollaan.

Kun luotsauspalvelun on oltava saatavilla 24 tuntia vuorokaudessa seitsemänä päivänä viikossa ja ympäri vuoden, niin pienimmänkin toimialueen osalta joudutaan toimiluvan ehdoissa arvioimaan toimijan palvelukyky. Oleellista silloin on käytettävissä olevien luotsien lukumäärä, joka mahdollistaa palvelujen tarjoamisen myös yksittäisten luotsien loma-, sairaus- ja muiden poissaolojen aikana. Jos yksittäisellä toimijalla olisi mahdollisuus poimia vain sille sopivat luotsaukset, kyseessä olisi ”kermankuorinta” ja jollekin toiselle toimijoille olisi asetettava laajempia velvoitteita valtakunnallisen luotsausjärjestelmän turvaamiseksi.

Pienintä täyden palvelun luotsauspalvelujen tuottajaa ei voi yksiselitteisesti määritellä, sillä kokonaisuuteen vaikuttavat liikenteen määrä, alueen laajuus ja paikalliset olosuhteet. Luotsausliikelaituksen käyttämä jako seitsemään alueeseen tuottaisi konsulttiselvityksen perusteella itsenäiseen toimintaan elinkelpoisia, täyden palvelun luotsaustoimijoita. Työryhmässä ei ole kuitenkaan tarkasteltu, missä määrin muunlaisella aluejaolla voitaisiin saavuttaa sellainen jako, joka olisi kustannustehokas ja tasapuolinen toimijoiden kesken. Luotsausalueita ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista jakaa siten, että kannattavimmat alueet eriytyvät halutuiksi toiminta-alueiksi ja vähiten kiinnostaville alueille ei syntyisi kilpailua lainkaan tai sitä syntyisi vain merkittävällä valtion lisärahoituksella.

### *6.3.2 Monopoli*

Monopolissa valtiolla on suora mahdollisuus ohjaukseen ja hintasäätelyyn. Monopoli-toimija voidaan määrätä toteuttamaan luotsauspalvelu yhtenäisellä vasteajalla koko maassa sekä toimimaan yhtenäisellä hinnoittelulla. Tietyin edellytyksin voitaisiin myös tarkastella tilannetta, jossa monopolitoimijalla olisi oikeus eriyttää hinnoittelua tai muuttaa vasteaikoja alueittain kustannuksia paremmin vastaavaksi. Monopolitoimijalle voidaan myös maksaa kompensatiota tappioiden kattamiseksi.

### *6.3.3 Alueellinen kilpailuttaminen*

Kilpailuttamiseen asetetaan palveluvelvoite ja -taso sekä palveluostojen hinnoittelumeکانismi. Kilpailuttamiseen on myös määritettävä arviointiperusteet, joilla palveluntuottajat valitaan. Kilpailuttamisen edellytysten pitää olla kohtuullisia ja tasapuolisia.

Palvelun saatavuus ja palvelutaso, eli näitä erityisesti ilmentävä vasteaika, on ratkaistava kilpailulle avaamisen vaatimuksissa. Liikennemääriltään vähäisemmillä ja taloudellisesti heikoimmin tuottavilla alueilla on painetta vasteajan pidentämiseen, jolla olisi vaikutus henkilöstön ja kaluston määrään. Näillä alueilla luotsaus saattaisi jäädä yhteiskunnan kustannettavaksi tai kokonaan järjestettäväksi, mikä edellyttäisi luotsausmaksutulojen lisäksi myös budjettirahoitusta näiden palvelujen tuottamiseen. Erityisesti Saimaan luotsauksen rahoituksen riittävyys tulee ratkaista tässä yhteydessä.

#### *6.3.4 Sovellettu avoin kilpailu*

Puhtaasti avoimen kilpailun mallissa ei voida asettaa luotsinkäyttövelvollisuutta, palvelutaso-velvoitetta ja hintamekanismia markkinoiden avoimelle osalle menettämättä mallin olennaista luonnetta. Markkinat määräävät palvelun saatavuuden ja hinnan. Taloudellisesti kannattavilla alueilla sovellettavan avoimen kilpailun osalta kysyntä ja tarjonta määräävät hinnat ja palvelutason.

Avoin malli ei kuitenkaan sovellu koko maan kattavaksi järjestelmäksi. Suomessa on lukuisia sellaisia alueita ja väyliä, joilla luotsaaminen ei nykyisellä hinta- ja palvelutasolla ole taloudellisesti kannattavaa. Kustannusten kattaminen vaatisi joko luotsausmaksun korottamista tai yhteiskunnan kompensatiota. Todennäköisempää olisi, että tällainen alue tai väylä tulisi vaihtoehtoisesti kilpailuttaa julkisena hankintana tai määrätä yhden toimijan hoidettavaksi ja avoimesta kilpailusta syntyisi näin yhdistelmämalli eli tässä tarkoitettu sovellettu avoin kilpailu -malli. Satamakohtainen kilpailu on kuitenkin todettu konsulttiselvityksen perusteella taloudellisesti ja toiminnallisesti ongelmalliseksi.

### **6.4 Hinnoittelumekanismi**

#### *6.4.1 Yleistä*

Hinnoittelun määräytyminen riippuu valittavasta mallista, eli kyseeseen tulevat vapaa hinnoittelu tai hintasääntely. Kuulemistilaisuudessa 24.1.2008 useat kuultavat esittivät, että luotsauksen hinta tulisi jatkossakin vahvistaa, ja kuulemistilaisuudessa 11.12.2008 nousi esiin kattohintasääntely.

#### *6.4.2 Monopoli*

Monopolissa hinnan määrittäminen jää hintasääntelyn varaan. Tällöin voidaan soveltaa nykyisen kaltaista yhtenäishinnoittelua, johon sisältyy myös Saimaan alueen tuki. Hinnoittelua voidaan myös eriyttää alueittain. Tavoitteena on kustannusten kattaminen ja kohtuullinen tuotto. Huomattavaa on, että tällä hetkellä polttoaineesta saadaan määrälennusta eikä siitä makseta veroja. Luotsausliikelain palvelu ei myöskään ole arvonlisäverollinen.

#### *6.4.3 Alueellinen kilpailuttaminen*

Kilpailuttamisessa palvelun tuottamisen kustannukset määräytyvät kilpailutuksen perusteella. Lähtökohtana on se, että kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous voittaa. Voittavan tarjouksen tulisi kuitenkin kattaa toiminnan kulut. Hintamekanismiin saattaa olla tarpeen lisätä eräitä taloudellisia erityismäärittelyjä, kuten polttoaineen hintamuuttuja.



Kilpailuttava viranomaisen määrää palvelun hinnan, joka peritään asiakkaalta. Hinta voi olla kustannusvastaava tai kustannuksia korkeampi tai siihen voi sisältyä budjettirahoitteista hintatukea.

#### *6.4.4 Sovellettu avoin kilpailu*

Avoimessa kilpailussa ei hintoja voida säännellä edes asettamalla hintakattoa, vaan se määräytyy vapaasti markkinoilla. Tuotot kattavat toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Kilpailuoikeudellisia keinoja voidaan soveltaa määräävän markkina-aseman osalta. Mikäli avoimessa kilpailussa ilmenee ongelmia hinnoittelun tai palvelutason osalta, joudutaan rajoittamaan avointa kilpailua, eli käytännössä siirtymään kilpailuttamiseen. Valtio on kuitenkin kaikissa tapauksissa palvelun järjestämisvastuu.

Taloudellisesti kannattamattomilla alueilla (ei riittävää kaupallista palveluntarjontaa) on sovellettava kilpailuttamista, jolloin hinnoittelu on vastaava kuin alueellisessa kilpailuttamismallissa.

### **6.5 Luotsauksen jatkuvuus poikkeusoloissa**

#### *6.5.1 Yleistä*

Toimiva meriliikenne on sekä normaali- että poikkeusoloissa Suomen ulkomaankaupan kannalta ratkaisevan tärkeä. Pääosaa merikuljetuksista ei voida korvata taloudellisesti mielekkäällä tavalla millään muulla kuljetusmuodolla. Luotsaustoiminnan toimivuus vaikuttaa oleellisesti merikuljetuksiin. Luotsausliikelaitsella on lakiin perustuva velvoite varautua poikkeusoloihin. Työryhmän saaman selvityksen mukaan luotsauksella on merkittävä osuus merikuljetusten turvaamisessa myös poikkeusoloissa.

Työryhmän arvion mukaan luotsauksella on olennaista merkitystä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa. Nämä tehtävät ja suorituskykyvaatimukset liittyvät talouden ja infrastruktuurin toimivuuteen sekä valtakunnan sotilaalliseen puolustamiseen.

#### *6.5.2 Monopoli*

Monopolissa luotsaus jatkuu sektori- ja valmiuslainsäädännön edellyttämällä tavalla myös poikkeusoloissa. Salassa pidettävän väylätiedon hallinta ei ole ongelma, koska valtion toiminnanohjaus säilyy.

#### *6.5.3 Alueellinen kilpailuttaminen ja sovellettu avoin kilpailu*

Yrityksille voidaan asettaa varautumisvelvollisuus. Poikkeusolojen kannalta tärkeiden väylien luotsauspalvelujen turvaaminen on asianomaisten viranomaisten varmistettava erikseen. Tähän sisältyvät mm. luottamuksellisten tietojen luovuttaminen ja valmiusväylien harjoittaminen.

## **6.6 Riskienhallinta ja vahingonkorvausvastuut**

### *6.6.1 Yleistä*

Vahingonkorvauslain (412/1974) 7 §:n mukaan valtio ja kunta eivät vastaa luotsauksessa aiheutetusta vahingosta. Tämä koskee myös valtion liikelaitosta. Luotsauksessa sattuneet vahingot voivat olla todella suuria.

### *6.6.2 Monopoli*

Liikelaitosmallissa tilanne säilyy nykyisellään. Osakeyhtiömallissa vastuunrajoitus-säännöstä on arvioitava uudelleen.

### *6.6.3 Alueellinen kilpailuttaminen ja sovellettu avoin kilpailu*

Vahingonkorvauslain 7 § ei vapauta yksityistä palveluntarjoajaa vastuusta. Yksityisten palveluntarjoajien on selvitettävä toimintaansa koskevat taloudellisten riskiensä hallintakeinot. Yhteiskunnan on kuitenkin varmistettava, että alalle tulevien yritysten taloudellisten riskien hallinta on hyväksyttävällä tasolla. Luotsinkäyttövelvollisuus on olennaisessa yhteydessä palveluntarjoajien valintaan tai hyväksymiseen, jotka olisivat viranomaisen tehtäviä, ja tästä seuraavaan vastuun jakautumiseen valtion, palveluntarjoajan ja palvelun ostajan välillä. Tällä on taloudellisia vaikutuksia, jotka joudutaan arvioimaan jatkovalmistelussa. Tällöin tulee ottaa huomioon riskinjakoa, taloudellisten riskien hallintaa ja vakuutuskustannuksia koskevat kysymykset.

## **6.7 Koulutus ja työvoiman saatavuus**

### *6.7.1 Yleistä*

Luotsin koulutusvaatimuksena on merikapteenin opinnot, jotka suoritetaan merenkulku-alan oppilaitoksessa (ammattikorkeakoulussa). Merikapteenin pätevyyskirja saadaan vaaditun laivapalveluksen suorittamisen jälkeen. Varsinaista luotsin koulutusta ei ole tarjolla, vaan luotsin ammattiin pätevöityminen tapahtuu siten, että henkilö hakeutuu työsuhteeseen Luotsausliikelaitokseen ja saa työnantajan järjestämän koulutuksen.

Työryhmä katsoo, että koulutuksen läpinäkyvyyttä ja yleistä saatavuutta tulisi kaikissa luotsauksen toteuttamismalleissa lisätä. Tällä on vaikutusta mm. turvallisuuteen.

### *6.7.2 Monopoli*

Monopolissa on mahdollista jatkaa työnantajan järjestämän koulutuksen pohjalta.

### *6.7.3 Alueellinen kilpailuttaminen ja sovellettu avoin kilpailu*

Keskeinen edellytys kilpailun toteutumiselle on, että alalle olisi saatavissa uutta kelpoisuusehdot täyttävää työvoimaa. Kaikille avoimen luotsikoulutuksen järjestämistä tulee selvittää jatkovalmistelussa.

Lähtökohtaisesti luotsauksenkin kilpailuttaminen edellyttää, että on olemassa useiden toimijoiden luotsausmarkkinat ja kilpailuissa tehdään useita tarjouksia. Ainakin toistaiseksi vapaasti käytettävissä olevia luotseja on varsin vähän. Yksittäisten luotsien varaan tehdyt tarjoukset eivät täytä ajallisesti ja alueellisesti kattavan luotsauspalvelun järjestämisen kriteerejä. Kilpailuttamisen voittaneelle yritykselle ei voida taata aikaisemman palveluntarjoajan henkilöstön siirtymistä voittaneen yrityksen palvelukseen. Siirtyminen ns. vanhoina työntekijöinä on kuitenkin mahdollista ottaa huomioon kilpailuttamishdoissa.

## **6.8 Taloudelliset vaikutukset**

### *6.8.1 Luotsausmaksu*

Vertailtaessa luotsausmaksua muihin logistisen ketjun merenkulun maksuihin, oli vuonna 2007 keskimääräinen tuotto per luotsaus 1 121 euroa. Suomen Satamaliiton tilastojen mukaan keskimääräinen alusmaksu/aluskäynti on 1 279 euroa ja satamien keskimääräiset tulot/aluskäynti 7 864 euroa. Tullin kantama keskimääräinen väylämaksu, jolla kateetaan väylien ylläpito, jäänmurto ja alusliikennepalvelu, ulkomaan liikenteessä oli noin 2 200 euroa aluskäyntiä kohden.

### *6.8.2 Kustannustekijät*

Työryhmän tilaamassa konsulttiselvityksessä voitiin ennakoida vain rajoitetusti niitä taloudellisia tekijöitä, joita kilpailun avautumisesta mahdollisesti aiheutuisi. Luotsauksen taloudellisiin tunnusmerkkeihin vaikuttavat olennaisesti kaksi kustannustekijäparia. Ensimmäisenä parina ovat henkilöstö ja kalusto. Henkilöstökustannukset ovat yleissitovan työehtosopimuksen mukaan määräytyviä. Konsulttiselvityksessä oli tehty se oletama, että kalusto maksaa kaikille toimijoille lähtökohtaisesti saman verran. Työryhmä ei ole arvioinut mahdollisia yhteistuotannon etuja. Toisena määräävänä parina ovat hintasääntely ja palvelutasovaatimus. Luotsauksen taloudelliset tunnusluvut muuttuvat olennaisesti toisenlaisiksi, mikäli hintasääntelyä tai palvelutasoa muutetaan.

Kuulemistilaisuudessa 11.12.2008 nostettiin esiin, että kustannuksia laskevaksi tekijäksi voisi muodostua luotsauspalvelun muuttuminen ammatinharjoittamiseksi, jolloin yleissitovan työehtosopimuksen tasoa ei sovellettaisi. Kuitenkin järjestelmän toimivuuden takaamiseksi itsenäiset ammatinharjoittajat joutuisivat luomaan yhteistoimintajärjestelmän, joka vastaisi esimerkiksi kuljetuksista, koulutuksesta, luotsinvälityksestä tms. Ei ole oletettavaa, että yksittäinen ammatinharjoittaja pystyisi hoitamaan tämän. Tästä

syystä tällaisen järjestämismallin toimivuudesta valtakunnallisesti ei ole riittävää varmuutta.

### *6.8.3 Verotuksen vaikutus*

Luotsausliikelaitoksen perimät luotsausmaksut on Uudenmaan veroviraston ohjauspäätöksessä katsottu arvonlisäverottomiksi. Jos nykyiseen monopolimalliin tulee olennaisia muutoksia, myös luotsausmaksut ja niiden arvonlisäverollisuus tulevat arvioitavaksi uutta tilannetta vastaavaksi. Jos luotsauspalvelut avataan kilpailulle, arvonlisäveroa olisi perittävä luotsauspalveluista, koska kyseessä on arvonlisäverolain mukainen liiketoiminta. Osa arvonlisäverosta olisi läpilaskutuserä, mutta aito arvonlisä tulisi verotettavaksi. Koska luotsauksen kustannuksista olennainen osa syntyy henkilöstön palkoista sivukuluineen, logistiset kustannukset kasvaisivat tältä osin.

Mikäli luotsausmaksut (noin 40 milj. euroa per vuosi) tulisivat arvonlisäveron piiriin, arvonlisävero lisättäisiin asiakkailta perittävään hintaan. Asiakkaiden kustannukset lisääntyisivät vuositasolla laskennallisesti noin 8,8 milj. euroa korkeimmalla arvonlisäverokannalla (22 %). Tästä määrästä voidaan arvioida noin kahden kolmasosan, 6 miljoonan euron, olevan läpilaskutuskelvotonta ja jäävän siten asiakkaiden kannettavaksi.

### *6.8.4 Luotsin ja luotsaustoimintaa harjoittavan yrityksen riippumattomuus taloudellisista tekijöistä*

Luotsien ammatillisen toiminnan tulisi olla riippumatonta. On varmistettava, että turvallisuus ja palvelujen saatavuus eivät luotsien sivutoimien vuoksi vaarannu. Luotsin ammatillista riippumattomuutta tulisi arvioida myös sivutoimien osalta. Osa sivutoimista saattaa luoda kytkentöjä, joilla ammatillinen riippumattomuus vaarantuu.

Luotsauspalvelujen tarjoajalla ei tulisi olla sellaista sidonnaisuussuhdetta muihin palveluihin ja tarjoaviin yrityksiin, jonka johdosta luotsauksen riippumattomuus vaarantuisi. Taloudellisessa mielessä palvelupakettien tarjoaminen on kannattavaa, mutta samalla saatetaan toimintoja kytkeä ristiin tavalla, joka vaarantaa luotsin ammatillisen riippumattomuuden.

### *6.8.5 Linjaluotsauksen kielikysymys*

Kaikkiin työryhmän tarkastelemiin luotsauksen toteuttamismalleihin sisältyy linjaluotsauksen mahdollisuus. Yleisesti arvioidaan, että noin 95 prosenttia henkilöistä, joilla on mahdollisuus hankkia linjaluotsinkirja, on se hankittuna. Näin ollen voimassa olevilla linjaluotsinkirjan myöntämisen edellytyksillä ei ole todennäköistä, että asetelmaan tulisi muutoksia.

Mikäli englannin kieli hyväksytään linjaluotsinkirjan saamisen edellytykseksi, on todennäköistä, että linjaluotsinkirjojen määrä lisääntyy huomattavasti. Tämä vähentää luotsausmarkkinoita, erityisesti alueilla, joilla tällä hetkellä luotsaus tuottaa hyvin. Tällaisia alueita ovat Helsinki ja Kotka.

Linjaluotsauksen laajentaminen niin, että tutkinnon voisi suorittaa englannin kielellä, tulisi ottaa harkittavaksi. Luotsauksen kehittämistyöryhmän loppuraportissa (LVM 14/2007) englannin kielellä suoritettavan linjaluotsinkirjan, joka on väylä-, alus- ja pääl-  
likkökohtainen turvallisuusarvioinnin perusteella myönnettävä poikkeus yleisestä luot-  
sinkäyttövelvollisuudesta, vaikutuksia on arvioitu seuraavasti:

"Työryhmän käyttöön teetetyssä turvallisuusarviointiraportissa on arvioitu, että noin 8 % aluksista pystyisi hyödyntämään mahdollisuutta suorittaa linjaluotsinkirja englan-  
niksi. Tämä vähentäisi luotsausmaksuja noin 6,7 miljoonaa euroa.

Mikäli päälliköt kaikilla ulkomaalaisilla aluksilla, joilla vuoden 2005 alustilaston mu-  
kaan on vähintään 10 aluskäyntiä samassa satamassa, pystyisivät suorittamaan linjaluot-  
sinkirjan ja alukset pystyivät hyödyntämään linjaluotsinkirjaa jokaisella matkalla, mak-  
simaalinen laskennallinen luotsausmäärän vähenemä olisi noin 10 300 luotsausta.

Luotsaustulot vähenisivät vastaavasti noin 11,3 miljoonaa euroa vuodessa. Tästä las-  
kennallisesta summasta 9,0 miljoonaa euroa kohdentuisi Suomenlahden vilkkaasti lii-  
kennöityihin satamiin, eli Kotkaan, Haminaan ja Helsinkiin. Mikäli huomioidaan varus-  
tamojen päälliköille maksamat linjaluotsauslisät ja tutkinnoista aiheutuvat kulut, varus-  
tamojen luotsauskulut ja logistiset kustannukset pienenisivät laskennallisesti enintään  
noin 7,7 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä pienentyminen kohdentuisi pääosin Suomen-  
lahden satamiin liikennöiville aluksille."

#### *6.8.6 Valtiontaloudelliset vaikutukset*

Luotsauksen valtiontaloudellisia vaikutuksia on vuoden 2009 talousarviossa selvitetty  
kolmen momentin kohdalla: Merenkululaitoksen toimintamenot (31.10.03), Luotsaus-  
liikelaitos (31.60.88) ja Saimaan luotsauksen hintatuki (31.30.51).

Merenkululaitokselle luotsausviranomaisena arvioidaan aiheutuvan 873 000 euron  
kustannukset, joita katetaan 361 000 euron määräisiksi arvioiduilla maksutuloilla (kus-  
tannusvastaavuus 41 prosenttia). Alusliikennepalvelujen (VTS) kustannuksiksi arvioi-  
daan 8 059 000 euroa, jotka on otettu huomioon veronluonteisen väylämaksun kustan-  
nusvastaavuuslaskelmissa.

Luotsausliikelaitos on valtion liikelaitoksena valtion talousarviossa valtion ohjauksessa.  
Liikelaitoksen liikevaihtotavoitteeksi on asetettu 41 milj. euroa. Voitontuloutustavoit-  
teeksi on asetettu 50 prosenttia voitosta, kuitenkin vähintään 1,0 milj. euroa. Vuodelta  
2008 arvioidaan valtiolle tuloutettavan 1,5 milj. euroa voittoa (13.05.01) ja 0,1 milj.  
euroa lainojen korkoja (13.01.04).

Luotsausliikelaitoksen luotsausmaksut on määrätty asetuksella erikseen rannikkoalueille  
ja erikseen Saimaan alueelle. Kun Saimaan luotsausmaksutaso on päätetty 74 prosenttia  
alemmaksi kuin yleinen luotsausmaksu, Luotsausliikelaitokselle maksetaan valtion ta-  
lousarviosta liiketaloudellisesti kannattamattomaan toimintaan hintatukea 4,2 milj. eu-  
roa.

Työryhmän tarkastelemien mallien kohdalla on sanallisesti arvioitu, että valtio joutuisi rahoittamaan liiketaloudellisesti kannattamattomia luotsausreittejä ehkä merkittävälläkin määrärahoilla. Lisäksi kilpailutilanteessa valtion hallinnolliset ja koulutuskustannukset saattaisivat lisääntyä. Luotsausliikelayoksen kilpailuaseman muutos toisi vaikutuksia liikelaitoksen tulokseen ja omistajan voitontuloutukseen. Samaan aikaan selvitetään myös Luotsausliikelayoksen hallinnollista asemaa ja tulevaisuutta, joita ei voi jättää jatkovalmistelussa huomiotta. Välillisesti kilpailutilanteen muuttuminen ja/tai liikelaitoksen hallinnollisen aseman muutos voivat aiheuttaa muutoksia nykyisin liikelaitoksen hoidetun luotsauksen tuloverotukseen ja luotsausmaksujen arvonlisäverollisuuteen.

#### *6.8.7 Muita havaintoja*

Työryhmä toteaa, että suora kilpailulle avaaminen tai kilpailuttaminen saattaa johtaa tilanteeseen, jossa taloudellisesti kannattavilla alueilla luotsauspalvelut paranevat ja hinnat laskevat sekä vastaavasti kannattamattomien alueiden luotsauksen ylläpito siirtyy valtion tai sataman pitäjien ylläpidettäväksi vailla kustannustehokkuutta, mistä seuraa, että hinnat nousevat ja palvelut heikkenevät.

Avoin kilpailu -malli osoittautui kokonaisuudessaan ongelmalliseksi. Syynä tähän on, että kalusto ja henkilöstökustannukset muodostavat olennaisen osan kustannuksista. Luotseilla on yleissitova työehtosopimus, jolloin palkka- ja sivukulut määräytyvät sen mukaan. Kannattavilla alueilla, eli lähinnä Kotkan ja Helsingin alueella, on mahdollisuus huomattavaankin toiminnan tulokellisuuteen ja tällöin voidaan todeta, että näille alueille on luotavissa aidot, kilpaillut markkinat.

Eri toteuttamisvaihtoehdoissa käsiteltyjen reunaehtojen ja oletusten lisäksi tulee huomioida, että uusien toimijoiden kustannukset olisivat toiminnan ensimmäisinä vuosina luultavimmin konsulttiselvityksessä käytettyjä arvioita suuremmat johtuen toiminnan aloittamiseen tarvittavista investoinneista, hankinnoista ja muista kustannuksista. Tarvittavat investoinnit kalustoon ovat merkittäviä jo pelkästään luotsiveneiden hinnasta johtuen, arviolta 1 milj. euroa/luotsivene. Luotsiveneiden arvioitu käyttöikä on noin 20 vuotta. Mahdollisuus luotsiveneiden laajamittaiseen hyödyntämiseen muussa liiketoiminnassa on epätodennäköistä.

Työryhmä toteaa, että laskelmissa käytetty aluejako perustuu Luotsausliikelayoksen nykytoimintaan. Tämä ei kuitenkaan ole ainoa vaihtoehto, vaan alueita voidaan jakaa tarpeen mukaan. Työryhmä pitää kuitenkin perusteltuna, että kilpailutus tehtäisiin alueittain ja siten, että kullakin alueella olevat vähäliikenteisetkin satamat saisivat riittävän tasaisen ja kohtuuhintaisen palvelun. Alueen sisäiset määrittelyt hinta- ja palvelutasovaihtelusta on päätettävä tarkemmin kilpailutuksen yhteydessä.

Kilpailuttamisvaihtoehdossa on myös otettava huomioon sopimusten kesto. Monivuotisten sopimusten tekeminen on perusteltua, jotta kilpailutuksen voittaneella palveluntarjoajalla on mahdollisuus tehdä hankkimastaan kalustosta taloudellisesti tarkoituksenmukaisia poistoja. Sopimusten pituudella ei kuitenkaan tulisi sulkea markkinoita perustetomasti.

## 6.9 Luotsaustoiminnan tehokkaan järjestämisen arviointi

### 6.9.1 Yleistä

Työryhmä on arvioinut, onko kilpailun avaamisella saavutettavissa sellaisia tehokkuushyötyjä, jotka olisivat monopolia parempia tai kilpailu(tus)kustannuksia suurempia. Samalla on arvioitu esitettyjen hyötyjen jakaantumista eri toimijoiden kesken. Seuraavassa on esitetty arvioita muutoksista ja niiden vaikuttavuudesta merenkulun toimintakentässä.

Työryhmän tilaaman konsulttiselvityksen johtopäätösten mukaan kilpailulle avaaminen ei olisi taloudellisten tunnuslukujen perusteella olennaisesti tehokkaampi kuin monopoli. Näissä laskelmissa on käytetty tiettyjä työryhmän linjaamia ennakko-olettamia ja erityisiä, Luotsausliikelaitoksen taloudesta johdettuja kustannustietoja. Ennakko-olettamina on käytetty mm. sitä, että palvelutasoelvoite säilyy entisellään niiltä osin kuin se on mahdollista, toiminnan on oltava taloudellisesti kannattavaa (tuottaa taloudellista voittoa) ja että toimintaa harjoitetaan nykyisen kaltaisilla alueilla tai satamakohteisesti. Muuttamalla laskelmien ennakko-olettamia voidaan taloudellisia tunnuslukuja muuttaa. Kuitenkin ennakko-olettamien muuttaminen muuttaa kaikkia toteuttamismalleja vastaavalla tavalla. Konsulttiselvityksen keskeinen havainto onkin, että taloudellisten mallien välillä ei ole merkittäviä laskennallisia eroja. Taloudellisesta mallista riippumatta palvelutaso ja erityisesti vasteaika vaikuttavat toiminnan kustannusrakenteeseen ja siten kannattavuuteen. Konsulttiselvityksen johtopäätösten mukaan satamakohtainen kilpailuttaminen on taloudellisesti alueellista kilpailuttamista heikommin kannattavaa, koska kalusto- ja henkilöstötarpeen vuoksi suurempien alueellisten yksiköiden resurssien kohdentamismahdollisuudet menetettäisiin.

### 6.9.2 Monopoli

Monopolivaihtoehdossa toiminnan tehokkuus riippuu Luotsausliikelaitoksen palvelutarjonnan järjestämisestä. Luotsauksen kokonaiskustannuksia arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon toiminnan järjestämisen reunaehdot, joita ovat:

1. Luotsauslainsäädännön ja Luotsausliikelaitoksesta annetun lain vaatimukset luotsaustoiminnalle
2. Liikenne- ja viestintäministeriön asettamat omistajaohjaustavoitteet
3. Valtion talousarviossa asetetut palveluaika- ja palveluvelvoitetavoitteet.

Asiaa koskevan lainsäädännön ja näiden reunaehtojen puitteissa Luotsausliikelaitos järjestää oman liiketoimintansa. Sen liiketoiminnan tulot määräytyvät valtioneuvoston asetuksen mukaisesti (hintasääntely), joten liikkeenjohdollinen osuus kattaa henkilöstön ja tuotantotehtävien organisoimisen. Luotsauspalveluiden kysyntä vaikuttaa toiminnan tuloksellisuuteen, mutta toimivalla johdolla on vain vähän mahdollisuuksia vaikuttaa luotsauksen kysyntään.

Luotsausliikelaitoksen tulos on pysynyt tilikausittain voitollisena siitä huolimatta, että luotsausmaksuja ei ole korotettu. Hintasääntelytilanteessa luotsauspalvelujen hinta ja kohdentaminen asiakkaittain tai satamittain on viimekädessä poliittinen päätös.

### 6.9.3 Kilpailun avaaminen

Luotsauksen avaaminen kilpailulle edellyttäisi samanlaisia määrätietoisia toimia markkinoiden toimintaedellytysten luomiseksi kuin mitä Jäänmurtotyöryhmän raportissa (LVM 54/2008) todetaan:

1. Palvelukysyntä on ennustettavissa. Se vaatii palvelun hankinnan pitkäjänteisen strategian ja sen toimeenpano-ohjelman sekä sitä koskevan tehokkaan informaation potentiaalisille palveluntuottajille.
2. Markkinoilla on riittävästi ja sillä tavoin ajoitettua kysyntää, että markkinat eivät ole kiinni pitkiä aikajaksoja (kilpailuttamisen ajallinen porrastaminen).
3. Markkinakysyntä on niin laajaa, että se mahdollistaa useamman toimijan markkinoilla olemisen, aidon kilpailun ja mahdollisuuden kilpailussa pärjäämiseen.
4. Käytetyt hankintamenettelyt, sopimusten rakenne, sopimusten kesto ja sisältö sekä riskien jako kannustavat yrityksiä osallistumaan kilpailuun.
5. Hankinta- ja kilpailuttamismenettelyt sekä sopimusrakenne mahdollistavat alan tuottavuuden kehittämisen ja palveluntuottajien toiminnan kannattavuuden.
6. Markkinoilla ei esiinny kilpailunrajoituksia, perusteettomia kynnyksiä markkinoille tuloon, harmaata taloutta eikä rikollista toimintaa.
7. Tilaajaorganisaation hankintahenkilöstöllä on hankintojen edellyttämä substanssi-, markkina-, hankinta- ja sopimusesaaminen.
8. Palveluntuottajilla on vastaavasti palveluntuottamisessa ja sen hallinnassa tarvittava osaaminen.

### 6.9.4 Kilpailuttaminen

Luotsaustoiminnan kilpailuttamisessa palvelutarjonnan järjestämisvastuu on viranomaisella. Kilpailuttava viranomainen määrittää hankittavan palvelun ja asettaa asiakashinnat tai hintakehyksen. Asiakkailta perittävän hinnan ja palvelun järjestämisestä aiheutuvien kulujen erotus voi olla sellainen kuin siitä päätetään (voi olla ylijäämäinen, kustannusneutraali tai osin budjettirahoitteinen; jaottelu asiakasryhmittäin, satamittain, alueellisesti tai valtakunnan tasolla). Julkisella sektorilla on laaja-alaista kokemusta tällaisen tilaaja-tuottaja -mallin käytöstä.

Toiminnan tehokkuushyödyt saavutetaan tarjouskilpailun hintatason ja kilpailuttamiskustannusten erotuksena. Yleisesti oletetaan, että kilpailuttamisella saavutetaan palvelutuotannon järjestämisessä sellaista tehokkuutta, jota monopolitoimija ei saavuta. Kilpailun hyödyt ovat kuitenkin täysin riippuvaisia tämän oletuksen pitävyydestä ja kilpailuttamiskustannusten suuruudesta.

Luotsaustoiminnassa tämä tarkoittaa sitä, että kilpailijoiden ja Luotsausliikelaitoksen toiminnan mahdollisesta tehostumisesta on kilpailutilanteessa saatavissa olennaisia tehokkuushyötyjä. Toimialalle voi syntyä mahdollisuus järjestää luotsauspalvelut nykyistä olennaisesti kustannustehokkaammalla tavalla. Kustannustehokkuuden kasvun tulee



ylittää kilpailuttamisesta aiheutuvat hallinnointikustannukset, joita ovat tarjouskilpailujen järjestämiset ja asiakastulojen kerääminen ja hallinnointi. Hallinnon kustannukset eivät kuitenkaan ole merkittävä tekijä kilpailuttamisen toteuttamisessa.

Kilpailuttamismallissa viranomaisen tulee määrätä palvelutarjonnan sisältö ja hinta. Luotsaustoiminnan edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon myös, millaisilla tuotannon- ja kustannustekijöillä kilpaileminen on ylipäänsä sallittua ja mahdollista. Luotsiasemien, veneiden ja muun kaluston käytössä on saavutettavissa mittakaava- ja yhteistuotantoetuja, edellyttäen, että yhteiskäyttö on hyväksyttävää luotsaustoiminnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta.

Henkilöstön työoloja ja palkkausta koskevat seikat ovat työsuojelu- ja työehtosopimusasioita, joiden vähimmäistaso tulee taata. Kaikilta osin on varmistettava toimijoiden kilpailuneutraalit edellytykset osallistua kilpailuun. Kilpailussa on siis kyse siitä, kuka tarjoaa valtiolle vakioidun ja ennalta määrätyn palvelun kokonaistaloudellisesti edullisimmalla tavalla. Jos kilpailuttamalla saavutetaan tehokkuushyötyjä, niiden jakautuminen valtion, asiakkaiden ja satamien välillä on tässä vaihtoehdossa edelleen viranomaisen päätettävissä oleva tai lainsäädännöllä ratkaistava asia.

#### *6.9.5 Sovellettu avoin kilpailu*

Avoimessa kilpailussa viranomainen vain määrittää ne vaatimukset, jotka täyttämällä luotsauspalveluiden tarjoamiseen saa osallistua. Kilpailulla saavutettavat tehokkuushyödyt ja niiden jakautuminen valtion, asiakkaiden ja satamien välillä määräytyvät asiakkaan ja luotsauspalvelua tarjoavan yrityksen keskinäisin sopimuksin. Valtion osallisuus luotsausmarkkinoilla on lähtökohtaisesti vain lainsäädännöllinen ja valvonnallinen. Lisäksi valtio voi olla omistajana palvelua tarjoavassa yhtiössä.

Tämän vaihtoehdon osalta on todennäköistä, että luotsauspalveluiden hintavaihtelut kasvaisivat merkittävästi. Hintavaihtelut määräytyisivät markkinoilla ja hyödyt kohdentuisivat mittakaavaetujen mukaisesti vahvoihin kuljetusvirtoihin. Heikon kysynnän alueilla hinnat voisivat nousta merkittävästi ja tarjontaa olisi rajoitetusti tai ei lainkaan. Tällöin valtiota vaadittaisiin osallistumaan pakollisten luotsauspalveluiden tarjoamiseen kannattamattomilla palvelualueilla. Palvelutarjonnan hyödyt kohdentuisivat osaan asiakkaista, kun toisaalla esiintyisi vaatimuksia valtion talousarviomäärärahojen käytöstä korkeiden luotsaushintojen kompensoimiseksi osalle asiakkaista.

Tämän vuoksi sovellettuna avoimen kilpailun mallina on arvioitu avoimen kilpailun ja kilpailuttamisen yhdistämistä. Tämä tarkoittaa sitä, että liiketaloudellisesti kannattavilla alueilla vallitsisi avoin kilpailu ja muut alueet kilpailutettaisiin tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Avoimen kilpailun alueella kustannustaso laskisi ja kilpailutetuilla alueilla kustannukset puolestaan nousisivat, jollei valtio osallistuisi kasvaviin kustannuksiin hintatuen muodossa.

## 7. TYÖRYHMÄN ESITYS

Tarkasteltuaan tehtävänantonsa mukaisesti luotsaustoiminnan eri järjestämisvaihtoehtojen käyttökelpoisuutta ja vaikutuksia turvallisuuteen, hintaan, palvelutasoon, poikkeusolojen luotsaukseen sekä riskien hallintaan ja vahingonkorvausvastuisiin, työryhmä on päätenyt siihen, että luotsaustoiminnan järjestäminen tarkoituksenmukaisesti on mahdollista usealla eri tavalla.

Edellä kuvatuista lähtökohdista työryhmä on päätenyt esittämään seuraavia vaihtoehtoja luotsaustoiminnan järjestämiselle:

1. Nykyisen kaltaisen monopolin säilyttäminen
2. Alueellinen kilpailuttaminen
3. Sovellettu avoin kilpailu eli avoin kilpailu täydennettynä alueellisella kilpailuttamisella.

Mikäli luotsaustoiminta päätetään avata kilpailulle, työryhmä toteaa, että asiaan liittyy vielä jatkoselvitystä vaativia kysymyksiä, kuten:

- Luotsien kouluttamisen järjestäminen
- Luotsien ja luotsaustoiminnan riippumattomuusaseman määrittäminen
- Hinnoittelumekanismin määrittäminen
- Luotsauksen taloudellisten riskien hallinta ja jako
- Valtiontaloudelliset vaikutukset ja rahoitus
- Toimivan mallin luominen kilpailuttamiselle

Ottaen huomioon linjaluotsauksen kielikysymyksen vaikutuksen luotsausmarkkinoihin työryhmä myös esittää, että tämä kysymys ratkaistaan samassa yhteydessä, kun tehdään päätökset luotsaustoiminnan järjestämisestä tulevaisuudessa.

Työryhmä esittää, että nyt tehty selvitys lähetetään lausunnolle. Tämän jälkeen lausuntojen ja tässä selvityksessä esitettyjen näkökulmien pohjalta tehtäisiin päätökset luotsaustoiminnan järjestämisestä. Työryhmä toteaa, että erityisesti lisäselvitystä vaativien seikkojen vuoksi luotsauksen kilpailulle avaamista koskevat säännökset on mahdollista toteuttaa aikaisintaan vuonna 2010.

